

UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – UNIJUÍ

VICE-REITORIA DE GRADUAÇÃO – VRG

COORDENADORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – CEaD



Coleção Educação a Distância

Série Livro-Texto

Aldemir Berwig

DIREITO PÚBLICO I



Ijuí, Rio Grande do Sul, Brasil
2008

© 2008, Editora Unijuí
Rua do Comércio, 1364
98700-000 - Ijuí - RS - Brasil
Fone: (0__55) 3332-0217
Fax: (0__55) 3332-0216
E-mail: editora@unijui.edu.br
www.editoraunijui.com.br

Editor: Gilmar Antonio Bedin

Editor-adjunto: Joel Corso

Capa: Elias Ricardo Schüssler

Revisão: Véra Fischer

Designer Educacional: Jociane Dal Molin

Responsabilidade Editorial, Gráfica e Administrativa:

Editora Unijuí da Universidade Regional do Noroeste
do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí; Ijuí, RS, Brasil)

Catálogo na Publicação:
Biblioteca Universitária Mario Osorio Marques – Unijuí

B553d

Berwig, Aldemir.

Direito público I / Aldemir Berwig. – Ijuí : Ed. Unijuí,
2008. – 212 p. – (Coleção educação a distância. Série li-
vro-texto).

ISBN 978-85-7429-711-8

1. Direito. 2. Direito público. 3. Sistema constitucional
brasileiro. 4. Finanças públicas. 5. Sistema tributário na-
cional. I. Título. II. Série.

CDU : 34
342

Sumário



APRESENTAÇÃO	7
CONHECENDO O PROFESSOR	9
UNIDADE 1 – INTRODUÇÃO AO ESTUDO DO DIREITO	11
Seção 1.1 – O Que é o Direito	12
Seção 1.2 – Ramos e Subdivisões do Direito	21
Seção 1.3 – Importância do Direito Público Para o Gestor Público	22
Seção 1.4 – Diferença entre Direito, Lei e Norma Jurídica	23
Seção 1.5 – Papel do Direito Para a Sociedade	24
UNIDADE 2 – DIREITO PÚBLICO	27
Seção 2.1 – Hierarquia das Leis e Espécies Legislativas	27
Seção 2.2 – Processo Legislativo	30
Seção 2.3 – Vigência, Irretroatividade, Ultratividade e Revogação da Lei	33
Seção 2.4 – Natureza, o Conceito e o Objeto do Direito Público	34
UNIDADE 3 – ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO	41
Seção 3.1 – Estado de Direito e Seus Pressupostos	41
Seção 3.2 – Qualificação Social e Democrática do Estado de Direito	51
Seção 3.3 – Forma de Estado, Forma de Governo e Sistemas de Governo	53
UNIDADE 4 – SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	61
Seção 4.1 – Sistema Constitucional Brasileiro	61
Seção 4.2 – Estado Federado – partição de competências na Constituição de 1988 e autonomia dos entes federados	63
Seção 4.3 – Controle de Constitucionalidade	66

UNIDADE 5 – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS	69
Seção 5.1 – Princípios Fundamentais	69
Seção 5.2 – Poderes de Estado	72
UNIDADE 6 – A FEDERAÇÃO BRASILEIRA	75
Seção 6.1 – Estrutura da Federação. União. Estado. Município. Distrito Federal	75
Seção 6.2 – Personalidade Jurídico-Constitucional do Estado	76
Seção 6.3 – Descentralização Político-Administrativa do Estado	80
UNIDADE 7 – COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS	83
Seção 7.1 – A Predominância do Interesse	83
Seção 7.2 – Partilha de Competências	84
7.2.1 – Competências Enumeradas e Remanescentes	85
7.2.2 – Competência Reservada e Residual	86
7.2.3 – Competências Administrativas e Competências Legislativas	86
7.2.4 – Competência Exclusiva e Competência Privativa	87
UNIDADE 8 – FINANÇAS PÚBLICAS	95
Seção 8.1 – Finanças Públicas na Constituição da República de 1988	96
Seção 8.2 – Despesa Pública	102
8.2.1 – Ordenador de despesa	104
8.2.2 – Requisitos de legitimidade da despesa pública	105
8.2.3 – Classificação da despesa pública	106
8.2.4 – Créditos Adicionais	108
8.2.5 – Fases da despesa pública	109
Seção 8.3 – Receita Pública	111
8.3.1 – Conceitos e aspectos legais das receitas públicas	111
8.3.2 – Classificações doutrinárias das receitas públicas	113
8.3.3 – Classificação legal das receitas públicas	116
8.3.4 – Classificação orçamentárias da receita pública	120

Seção 8.4 – Princípios Orçamentários	121
8.4.1 – Natureza jurídica do orçamento	126
Seção 8.5 – O Orçamento Público	127
8.5.1 – Plano Plurianual – PPA	128
8.5.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	129
8.5.3 – Lei Orçamentária Anual – LOA.....	130
Seção 8.6 – Processo Legislativo Para a Elaboração de Leis Sobre Finanças Públicas ...	131
Seção 8.7 – Ciclo Orçamentário	133
Seção 8.8 – Etapas de Elaboração Legislativa	134
8.8.1 – Iniciativa da Lei Orçamentária	135
8.8.2 – Discussão e Votação	136
8.8.3 – Emendas Parlamentares à lei orçamentária	136
8.8.4 – Gestão Orçamentária Participativa	138
 UNIDADE 9 – SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	 141
Seção 9.1 – Competência Tributária	141
Seção 9.2 – Capacidade Tributária	145
Seção 9.3 – Fato Gerador.....	146
9.3.1 – Fato gerador da obrigação principal	147
9.3.2 – Fato gerador da obrigação acessória	148
Seção 9.4 – Princípios Constitucionais Tributários	149
Seção 9.5 – Repartição das Receitas Tributárias	152
 CONCLUSÃO DO COMPONENTE CURRICULAR	 155
 GLOSSÁRIO DE ARTIGOS DE LEI	 157
 REFERÊNCIAS	 209

No componente curricular “Direito Público I”, vamos abordar uma visão jurídica sobre a atuação do gestor público, dentro da esfera estatal e de acordo com o ordenamento jurídico. Para isso, vamos partir da idéia de que o ente estatal e o próprio ordenamento jurídico são uma ficção criada pelo ser humano, que ganha forma e vida pela sua própria ação.

A história nos mostra que o ser humano teve uma evolução determinada, ou seja, vivendo em comunidade, evoluiu e adquiriu a capacidade de racionalizar. Nos primórdios, dominava seus semelhantes através da força. Nos tempos atuais, em tese, não domina, eis que rege sua conduta e ações através de determinados regramentos, que em alguns povos são ditados pelo costume, em outros pela religião e, em outros ainda, pelo regramento jurídico e muitos outros que não serão aqui esgotados, pois vamos estudar a nossa realidade a partir de regras jurídicas, isto é, do ordenamento jurídico.

Neste sentido, vamos verificar que no caso específico brasileiro, temos três esferas de entes abstratos que serão denominados entes estatais. São a União, os Estados e os Municípios, sem esquecer do Distrito Federal, que tem uma forma anômala e, por alguns, é denominado como uma quarta esfera. Embora estes entes guardem uma grande semelhança em sua organização, vamos olhar para a atuação do gestor público frente ao ente estatal como um todo e em alguns casos, para as especificidades.

Todos estes entes são criados em decorrência da vontade humana através de um determinado regramento escrito. No nosso caso, pela Constituição da República e todo um conjunto de leis que vamos chamar de “ordenamento jurídico”. É este regramento escrito que define a estrutura estatal e nos diz como vai funcionar determinado ente estatal, estabelecendo suas condições de funcionamento.

Gestor público

Gestor público é um agente público que tem competências estabelecidas em lei, visando o fim específico de concretizar o interesse público. As competências estabelecem os limites e deveres de agir segundo a lei.

O gestor público é o ocupante de um cargo público responsável, em última instância, pela concretização daquilo que está previsto no ordenamento jurídico. No caso da União, na Constituição da República e legislação federal. No caso do Estado-membro, na Constituição Estadual e legislação estadual. No caso do município, em sua Lei Orgânica e legislação municipal. No caso do Distrito Federal, em sua Lei Orgânica e legislação distrital. Note, entretanto, que mesmo tendo uma legislação própria, este corpo de leis não pode contrariar a Constituição da República. Conseqüentemente, o gestor público deve observar todo o ordenamento jurídico.

Assim, o gestor público vai ser responsável pela condução dos interesses de toda a coletividade vinculada ao ente estatal por ele administrado, visando concretizá-los em detrimento do interesse particular.

É necessário fazer esta colocação em virtude de que a organização estatal deriva justamente da necessidade de realização de interesses que não são unicamente meus, seus ou de qualquer pessoa individualmente. São interesses supra-individuais, que ultrapassam a esfera privada de qualquer cidadão. São interesses que cada um de nós, individualmente, não conseguiríamos realizar. Por isso, ocorre a necessidade de dotar alguém, que esteja numa condição que detenha poderes, para concretizar os interesses coletivos em nosso nome.

Portanto, sempre que formos nos referir ao gestor público, temos que ter em mente algumas premissas. Não podemos olhar o ordenamento jurídico apenas como leis que devem ser obedecidas, sem nenhuma valoração, mas sim como um sistema que somente existe para possibilitar um melhor atendimento dos interesses de todos os cidadãos, seja individual ou coletivamente. Em razão disso, esse ordenamento deve ser valorado através de uma leitura qualificada, pois este somente pode ser entendido a partir de uma perspectiva na qual esteja presente a **supremacia do interesse público sobre o privado** e a própria **indisponibilidade do interesse público**. Isso porque o interesse público ultrapassa a esfera individual de cada um, sendo a razão de ser da própria estrutura estatal e do ordenamento jurídico.

Ao final da apostila, criei um glossário de artigos de leis, contendo as principais citações de artigos e leis que faço ao longo deste componente curricular. As normas que não constarem do glossário, também poderão ser consultadas nos links indicados. Assim, espero que este estudo contribua para que você seja um gestor público de excelência, comprometido com o bem-estar da coletividade e também com a preservação e concretização de todos os princípios fundamentais estabelecidos na atual Constituição da República Federativa do Brasil.

Conhecendo o Professor



O autor é natural de Ijuí, RS. Possui graduação em Direito (1993) e mestrado em Educação nas Ciências (1997), ambos pela Unijuí. Atualmente é professor assistente na Unijuí. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, Urbanístico, Eleitoral, Ambiental e Legística, atuando principalmente nas seguintes áreas: cidadania e participação, administração pública, planos diretores municipais, elaboração e consolidação de legislação.



Presta consultoria na área de elaboração legislativa e de projetos de extensão.

Além das áreas acima elencadas, é fascinado pela Educação a Distância – EaD. Concluiu, em 2008, o Curso de Especialização em Direito Tributário na modalidade EaD, ofertada pela Unisul em parceria com a Rede LFG, onde o sistema de educação é telepresencial.

Desenvolve suas atividades docentes na Unijuí desde o segundo semestre de 1997, onde está vinculado ao Departamento de Estudos Jurídicos, curso de Direito, área de direito público, lecionando principalmente os componentes curriculares Direito Administrativo, Processo e Técnica Legislativa, Direito Público Municipal e Processo Administrativo Disciplinar. No curso de Gestão Pública Municipal, em todas as suas edições, ministrou o componente Direito Administrativo Municipal. Atua também como professor em cursos de pós-graduação *lato sensu*.

Na Unijuí, desempenha atualmente a função de Coordenador-adjunto do Curso de Direito no *campus* Santa Rosa. Já atuou como Coordenador do Curso de Pós-graduação em Direito Públi-

co e como Chefe do Departamento de Estudos Jurídicos, além de membro do Conselho Universitário – CONSU, dentre outras atribuições.

É consultor para projetos de extensão da Universidade da Região de Joinville – Univille.

Atuou na Administração Municipal nos cargos de Secretário de Administração, Planejamento e Fazenda e foi Assessor de Projetos e Legislação. Atua como advogado, principalmente na área de direito público.

Desenvolve atividades voluntárias como vice-presidente na Região Sul da Associação de Juristas para a Integração da América Latina – AJIAL. É membro titular do Conselho Municipal do Plano Diretor – COMPLADI de Ijuí. É sócio fundador e membro do Conselho Fiscal da Associação de Políticas e Desenvolvimento – AIPD. É sócio da Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos.

INTRODUÇÃO AO ESTUDO DO DIREITO

OBJETIVOS DESTA UNIDADE

- Compreender a definição de direito, identificando seus ramos e subdivisões, além de mostrar a importância do direito para o gestor público, diferenciando o direito, a lei e a norma jurídica.
- Demonstrar o papel do direito na sociedade.

AS SEÇÕES DESTA UNIDADE

Seção 1.1 – O que é Direito

Seção 1.2 – Ramos e Subdivisões do Direito

Seção 1.3 – A Importância do Direito Público Para o Gestor Público

Seção 1.4 – Diferença entre Direito, Lei e Norma Jurídica

Seção 1.5 – O Papel do Direito para a Sociedade

Direito

Seção 1.1

A palavra direito pode ser utilizada em dois sentidos: o primeiro, ao que se refere à norma estabelecida na lei, ou seja, à regra jurídica; e o segundo, o que se refere à faculdade, que todos temos, de exigir um determinado comportamento alheio, em defesa de nossos direitos. Assim, o Direito, no sentido de direito objetivo, é um preceito hipotético e abstrato, destinado a regulamentar o comportamento humano na sociedade, e cuja característica essencial é a sua força coercitiva, que lhe é atribuída pela própria sociedade.

Essa força, inerente apenas à norma jurídica, significa que na organização social, o Estado, interfere, ou deve interferir, para que o preceito legal seja obedecido. Para essa finalidade, a regra jurídica contém, normalmente, além do mandamento regulamentador da conduta humana, uma outra disposição, aquela que estabelece as consequências para o caso de transgressão da norma. Essa outra disposição da regra jurídica se chama sanção.

Disponível em: <http://www.tex.pro.br/wwwroot/04de2005/oqueodireito_fernandolima.htm>.

Acesso em: 2 jul. 2008.

Regra de Conduta

Sobre este assunto recomendo a leitura do capítulo I da obra “Fundamentos de Direito Público”, de autoria de Carlos Ari Sundfeld (São Paulo, Malheiros, 1996), onde o autor faz uma excelente abordagem acerca do poder político e da necessidade de regras de conduta.

Coação

Coação é o ato de impelir alguém a fazer alguma coisa ou respeitar algo.

O que é o Direito



Vamos estudar algumas questões essenciais para que você entenda o que é o **direito**. Ao ler este texto, pense como seria a sociedade se não existissem regras de conduta. Isso mesmo. Faça de conta que não existe nenhuma regra que diga ou faça previsão daquilo que você pode ou não fazer. Para compreender o que seja o direito, acompanhe o exposto a seguir.

O que dizem os livros, manuais e professores sobre o direito? Dizem muitas coisas, a maioria delas, bem interessantes. Convido você a dar uma paradinha na leitura deste texto. Vamos fazer o seguinte: anote no seu caderno o que é o direito para você e com o que o relaciona. Faça uma lista simples, em forma de itens. Não se preocupe em apontar alguma verdade. Sempre digo que, no direito, não existe verdade absoluta. Todas as verdades são relativas. E dependem de nossa argumentação. Sugiro que na sua definição de direito, não esqueça nunca da sociedade e do cidadão. Coloque pelo menos cinco relações entre direito, sociedade e cidadão. Pense na importância que tem o direito e como seria a sociedade sem a existência de alguma regra que estabelecesse condutas. Isto vai ser importante para a continuidade do estudo deste texto.

Bem, o que é o direito?

O direito é conceituado, normalmente, como **regra de conduta** com força **coativa**. Alguns doutrinadores, entretanto, dizem que o direito nem sempre tem força coativa. Isto é, nem sempre obriga. Para estes autores o direito é uma regra de conduta que permite coação, que será exercida pelo órgão estatal competente para exercê-la.

¹ Disponível em: <<http://www.crepaldi.adv.br/imagens/balanca.jpg>>. Acesso em: 2 jul. 2008.

Normalmente, o direito está ligado à lei. Lei, de uma forma bem ampla, pode ser entendida como uma lei da física ou uma lei jurídica. A lei da física decorre de fatos naturais, estuda os acontecimentos e, a partir deles, estabelece como ocorrem estes fatos. Já a lei jurídica, tem outra conotação, pois estabelece como deve ocorrer determinada conduta. Em razão disso, a lei jurídica está ligada ao *dever ser* e, *por ser* composta de normas jurídicas, estabelece como deve ser a conduta do ser humano em sociedade. Então, ao contrário da lei da física, ela não estuda os acontecimentos. Ela estabelece como deverão ser as condutas humanas. Por isso que chamamos a norma jurídica de norma de comportamento. Além disso, as leis da física estudam fatos pretéritos ou presentes. Já, a lei jurídica, estabelece como deverão ser os comportamentos futuros.

Um renomado pensador chamado **Hans Kelsen** afirma que as normas jurídicas são normas do *dever-ser*. Justamente pelo fato de que estabelecem estas normas de conduta humana em sociedade.

Quando estudamos a lei em seu sentido jurídico, estamos fazendo uma abordagem em seu **sentido estrito**. Neste momento não nos interessa qualquer outra lei que esteja fora do campo jurídico. Interessa-nos apenas estas regras estabelecidas para condicionar as condutas do ser humano e da própria administração pública.

Você está compreendendo? Quando falo em lei no seu sentido jurídico, estou dizendo que o estado é detentor de poder impositivo sobre as condutas do cidadão, tendo poder para impor a observância de determinadas ordens ao sujeito.

Vejamos como é interessante esta questão.

Hans Kelsen



Foi um dos produtores literários mais profícuos de seu tempo, tendo publicado cerca de quatrocentos livros e artigos, destacando-se a Teoria Pura do Direito pela difusão e influência alcançada. É considerado o principal representante da chamada Escola Positivista do Direito. Judeu, Hans Kelsen, foi perseguido pelo nazismo e emigrou para os EUA, onde viveu até seus últimos dias. Os princípios fundantes de seu raciocínio jurídico-científico prevaleceram e hoje são respeitados e amplamente acatados, servindo de base para muitas das instituições jurídicas que sustentam o Estado Democrático de Direito. Disponível em: <<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/k/fotos/kelsen.jpg>>. Acesso em: 2 jul. 2008.

Sentido Estrito

Por sentido estrito entende-se, para fins deste estudo, que é aquele estabelecido no ordenamento jurídico, não sendo contemplados as leis da física e as leis naturais (jusnaturalismo ou direito natural).

Os entes estatais, Brasil, Rio Grande do Sul, Ijuí, dentre outros, são entes abstratos criados pelo ser humano através do ordenamento jurídico. O que é ordenamento jurídico?

É um conjunto de normas jurídicas, compostas de princípios e regras, que vão ser estudados pela ciência jurídica, o direito.

O direito, como ciência social, está vinculado à própria existência da sociedade. Entretanto, não se confunde nem com a ética, nem com a moral. O direito pode ser entendido como a ciência que estuda o ordenamento jurídico, as leis. Já a ética, é a ciência que estuda a moral. Portanto, direito, ética e moral não podem ser confundidos.

Entretanto, na apresentação deste componente curricular você lembra que eu falei que deve ser dada uma determinada valoração à lei? Quando estudamos a elaboração da lei, verificamos que a moral pode estar presente como uma vontade política anterior a sua elaboração e assim esta vontade pode se transformar em regra jurídica. Vou exemplificar a seguir.

Pense na indisponibilidade do interesse público e que você já é um gestor público. Pense na possibilidade de nomear a(o) sua(seu) esposa(o) ou namorada(o) para um cargo de confiança. Em regra, é possível, já que o cargo de confiança é de livre nomeação em razão de previsão constitucional. O que nos diz que não devemos nomear um parente para um cargo de confiança, é a moral. Mas a moral não tem aptidão para proibir que você nomeie qualquer parente para o cargo. Somente a lei jurídica é que tem esta aptidão. Entretanto, se o legislador, com fundamento nesta moral, instituir na regra jurídica que contratar parente é ato de nepotismo e que, em decorrência disso será aplicada uma punição, temos uma norma jurídica que proíbe a conduta de forma coativa. Neste último caso, a desobediência ao preceito legal ocasiona a punição. Compreendeu?

Então vamos passar à diferenciação entre direito positivo e direito natural.

Direito Positivo e Direito Natural

Dentro do estudo do direito, temos que estabelecer três grandes diferenças: a primeira, entre direito positivo e direito natural; a segunda, entre direito objetivo e direito subjetivo; e, a terceira, entre direito público e direito privado. Estas três diferenciações são necessárias para que você entenda a sistemática do ordenamento jurídico e passe a compreender a “aplicação do direito” à realidade.

Ah, e sempre lembrando que nesta abordagem, quando falamos em direito, estamos pensando no direito positivo, mas sem nunca esquecer que ele deve ser o instrumento para a concretização da justiça social. Lembra daquela valoração da lei que falamos lá na apresentação do componente curricular? Não? Então retorne ao conteúdo.

A primeira grande diferenciação, portanto, é a que se dá entre **direito positivo** e **direito natural**. O que nos interessa para a vida em comunidade é o direito positivo.

Durante muito tempo, e até mesmo hoje, falamos em direito natural, o *jusnaturalismo*. O direito natural é tratado como algo inerente ao ser humano, direito que seria relativo a ele em razão da própria condição humana. Foi utilizado como instrumento para a derrubada do regime absolutista francês que comandava o estado no final da idade média.

2



Entretanto, em nossos dias não temos como afirmar que eles preponderaram. Isso porque, a partir das grandes revoluções do século 18 (**Revolução de Virgínia – 1776, e Revolução Francesa – 1789**), temos o

nascimento do Estado de Direito.

O Estado de Direito é o estado que age em decorrência da lei.

Por isso que, quando falamos em direito, nos reportamos à lei, ao ordenamento jurídico e às regras de conduta.

Direito Positivo

É o conjunto de princípios e regras que regem a vida social de determinado povo em determinada época. Diretamente ligado ao conceito de vigência, o direito positivo, em vigor para um povo determinado, abrange toda a disciplina da conduta humana e inclui as leis votadas pelo poder competente, os regulamentos e as demais disposições normativas, qualquer que seja a sua espécie. Por definir-se em torno de um lugar e de um tempo, é variável, por oposição ao que os jusnaturalistas entendem ser o direito natural.

Disponível em:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Direito_positivo>.

Acesso em: 2 jul. 2008.

Direito natural ou jusnaturalismo

É uma teoria que postula a existência de um direito cujo conteúdo é estabelecido pela natureza e, portanto, é válido em qualquer lugar. A expressão “direito natural” é por vezes contrastada com o direito positivo de uma determinada sociedade, o que lhe permite ser usado, por vezes, para criticar o conteúdo daquele direito positivo. Para os jusnaturalistas (isto é, os juristas que afirmam a existência do direito natural), o conteúdo do direito positivo não pode ser conhecido sem alguma referência ao direito natural.

Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Direito_natural>.

Acesso em: 2 jul. 2008.

² Disponível em: <http://www.historiadomundo.com.br/imagens/francesa_revolucao2.jpg>. Acesso em: 2 jul. 2008.

Revolução de Virgínia

A Declaração da Independência dos Estados Unidos da América foi o documento no qual as Treze Colônias na América do Norte declararam sua independência do Reino Unido, bem como justificativas para o ato. Foi ratificada no Congresso Continental em 4 de julho de 1776, considerado o dia da independência dos Estados Unidos. As treze colônias tomaram este passo, pois os britânicos estavam se aproveitando da América do Norte, com impostos para pagar o prejuízo das guerras feitas pelos ingleses, então as treze colônias tomaram a decisão de criar **A Declaração da Independência dos Estados Unidos da América**.

Disponível em:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_da_Independ%C3%Aancia_dos_Estados_Unidos_da_Am%C3%A9rica>.

Acesso em: 2 jul. 2008.

Revolução Francesa

É o nome dado ao conjunto de acontecimentos que, entre 5 de Maio de 1789 e 9 de Novembro de 1799, alteraram o quadro político e social da França. Em causa estavam o Antigo Regime e a autoridade do clero e da nobreza. Foi influenciada pelos ideais do Iluminismo e da Independência Americana (1776). Está entre as maiores revoluções da história da humanidade. A Revolução é considerada como o acontecimento que deu início à Idade Contemporânea. Aboliu a servidão e os direitos feudais e proclamou os princípios universais de “*Liberdade, Igualdade e Fraternidade*”, frase de autoria de Jean-Jacques Rousseau. Para a França, abriu-se em 1789 o longo período de convulsões políticas do século XIX, fazendo-a passar por várias repúblicas, uma ditadura, uma monarquia constitucional e dois impérios.

Disponível em:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Revolu%C3%A7%C3%A3o_francesa>.

Acesso em: 4 ago. 2008.

Em decorrência desses acontecimentos históricos, temos hoje aquilo que chamamos de direito positivo. É a lei em sentido estrito. O direito positivo é o conjunto de regras jurídicas em vigor, num determinado país em determinada época, que no caso é o Brasil, hoje.

Para que você compreenda o que é e qual a importância do direito positivo, faça uma reflexão: anote em seu caderno os aspectos em que vivia o ser humano nos séculos 16 e 17, no chamado **estado absoluto**. Tome por base a França no seu período anterior à Revolução Francesa. Faça uma reflexão sobre a situação vivida pelo ser humano em geral e anote como era o mundo e a sociedade civil nesta época.

A partir desta reflexão, podemos prosseguir no estudo. A que conclusões você chegou?

Muito bem. Podemos verificar que era um mundo no qual não havia respeito ao ser humano. O monarca, detentor do poder absoluto frente ao estado, era a lei. Aquilo que ele decidisse, era a própria vontade do Estado, pois com ele o monarca se confundia.

Para retirar este poder ilimitado do monarca, foi criado o estado de direito. O que é o estado de direito? Estado de direito é o estado no qual todas as suas ações devem estar primeiramente previstas numa lei escrita e as ações do cidadão são aquelas que não estejam proibidas por esta mesma lei. Daqui retiramos uma grande diferenciação da aplicação da lei para o ente estatal e para o cidadão. Faça uma reflexão sobre esta diferenciação e anote em seu caderno.

O ente estatal somente pode agir quando a lei autorizar. Enquanto isso, o cidadão pode agir sempre que não for proibido por lei. Entendeu?

Isso significa que é o ordenamento jurídico, ou, em outras palavras a lei, que estabelece que quando alguém comprar uma determinada mercadoria, deve pagar por ela. E quando o vendedor se comprometer a entregar determinada mercadoria, deverá honrar o contrato estabelecido. Estabelece, ainda, que o estado somente pode cobrar impostos quando houver uma previsão legal que siga os trâmites estabelecidos em lei. E também, que um ser humano não pode matar outro, determinando que neste caso, está cometendo um crime e responderá por isso.

Você já pensou se não existisse o direito? Se não tivéssemos a norma jurídica que estabelecesse condutas? Quem honraria seus compromissos? O estado poderia cobrar tributos segundo a vontade do governo quando bem entendesse! Pense, por exemplo, na discussão sobre a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), que aconteceu no Senado Federal no final do ano de 2007. Não houve um grande debate sobre o tema? Alguns políticos defendendo, outros condenando sua manutenção? Se não fosse obrigatória a previsão legal, o governo apenas comunicaria que a CPMF seria cobrada permanentemente, independentemente da vontade de toda a sociedade. É exatamente sobre isso que estamos falando.

Retomando a discussão, podemos dizer que o direito, através do ordenamento jurídico, estabelece normas de conduta para que os cidadãos possam viver em harmonia em um determinado território, sendo respeitado por todos os co-cidadãos e pelo próprio estado. É isso que o ser humano pretende com o ordenamento jurídico, embora não possa impedir que alguns o desrespeitem, mas neste caso haverá uma responsabilização.

Esse direito positivo é o próprio direito objetivo: é o direito estabelecido "democraticamente" pelo estado. Ou seja, é o direito estabelecido em lei. Logo, é regra de conduta para o cidadão e para o próprio estado.



Estado Absoluto

Recomendo a leitura da obra "A era das Revoluções" – 1789-1848, de autoria de Eric J. Hobsbawm, São Paulo, Editora Paz e Terra, 1996.

Na França, o longo processo de centralização do poder monárquico atingiu seu ponto culminante com o rei Luís XIV, conhecido como "Rei Sol", que reinou entre 1643 e 1715. A ele atribui-se a célebre frase "o Estado sou eu". Ao contrário de seus antecessores, recusou a figura de um "primeiro-ministro", reduziu a influência dos parlamentos regionais e jamais convocou os Estados Gerais.

Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Absolutismo>>. Acesso em: 7 jun.2008.



Direito Subjetivo

O direito subjetivo pode ser definido como “a faculdade ou possibilidade que tem uma pessoa de fazer prevalecer em juízo a sua vontade, consubstanciada num interesse.” (José Cretella Júnior). Ou, “o interesse protegido pela lei, mediante o recolhimento da vontade individual.” (Ilhering).

Em outras palavras, é a capacidade que o homem tem de agir em defesa de seus interesses, invocando o cumprimento de normas jurídicas existentes na sociedade onde vive, todas as vezes que, de alguma forma, essas regras jurídicas venham ao encontro de seus objetivos e possam protegê-lo.

Disponível em:

<http://paginas.terra.com.br/servicos/misson_seguros/direito_objetivo_e_direito_subjetivo.htm>.

Acesso em: 4 ago. 2008.

A partir do exposto, façamos uma pergunta: o que você acha do estabelecimento de um ordenamento jurídico? Ele é necessário? Por que? E se vivêssemos sem a organização estatal através da lei, não seria melhor? Interessante não é? Escreva um ou dois parágrafos, abaixo de sua lista anterior, sobre a sua visão a respeito do direito. Isso é necessário para que você comece a estabelecer uma noção e a aprimorar o seu conhecimento acerca do tema que estamos estudando.

Bem, já diferenciamos direito positivo do direito natural. Compreendeu a diferença? Então passaremos para a segunda diferenciação.

A segunda grande diferenciação é a que se dá entre **direito objetivo** e **direito subjetivo**. Falamos anteriormente sobre direito objetivo mas não o diferenciamos do direito subjetivo. O direito objetivo tem a mesma noção de direito positivo, como anteriormente foi exposto. É o direito imposto pelo estado, a partir de uma decisão pelos órgãos competentes, dirigido a todos, como norma geral de agir. É também chamado de *norma agendi*. Já o direito subjetivo, deste se diferencia porque consiste na faculdade individual de agir conforme o estabelecido no direito objetivo. É a *facultas agendi*, a faculdade que temos, eu, você e todos os membros de uma sociedade, de agir segundo aquilo que foi estabelecido no direito objetivo, na lei. Em decorrência disso, o sujeito detentor de um direito subjetivo pode invocar a proteção da lei para a defesa de seus legítimos interesses.

É o caso, por exemplo, do cidadão que não dispõe de recursos e necessita de tratamento médico. Se a lei estabelece que algum ente público é responsável pelo tratamento, temos o direito objetivo. A lei que estabelece o dever do ente estatal para com o seu cidadão está positivando o direito. Por outro lado, a preten-

são do cidadão é o direito subjetivo. Ele tem a faculdade de buscar o cumprimento daquilo que está estabelecido em lei. Como faculdade, ele pode exigir o seu cumprimento, ou optar pelo pagamento do tratamento com recursos próprios.

Mas atenção: somente será considerado direito subjetivo aquilo que estiver estabelecido em lei. Se não houver previsão legal, não há direito subjetivo e, portanto, não há necessidade de cumprimento pelo ente estatal.

Outro exemplo é o caso da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) que anteriormente comentamos. O governo quer cobrar a contribuição do cidadão. Para que seja possível esta pretensão do Estado, primeiro deve existir o direito objetivo. Tem que estar estabelecido na lei. Como o governo sofreu uma derrota na proposição da lei que prorrogava a cobrança da contribuição, deixou de existir o direito objetivo. Em decorrência disso, o estado não pôde cobrar o tributo do cidadão e se porventura continuasse cobrando a referida contribuição, estaria ferindo o direito subjetivo do contribuinte. Assim, o contribuinte teria o direito subjetivo de questionar tal cobrança. Este questionamento é o próprio exercício de seu direito subjetivo.

Entendeu a diferença entre direito objetivo e direito subjetivo? O direito objetivo diz respeito à norma escrita. O subjetivo, diz respeito ao próprio cidadão, em decorrência da norma escrita. Viu como é simples? Então passemos à terceira diferenciação.

Finalmente, a terceira grande diferenciação, é a que se dá entre **direito público** e **direito privado**. Esta diferenciação é necessária especialmente para fins didáticos porque, conforme demonstraremos mais ao final do curso, eles estão totalmente interligados.

Direito Público

O direito público é a parte do ordenamento jurídico que rege as relações e os interesses do Estado, seus agentes e a coletividade, visando o bem estar comum, especificado em normas aprovadas por representantes do povo, escolhidos democraticamente. Outros pontos distintivos do Direito Público são os princípios que o regem: o Princípio da Supremacia do interesse público em face do interesse individual. Com isto será sempre priorizado o interesse geral em detrimento do interesse individual de cada pessoa, devendo este submeter-se àquele. E o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, que estabelece que os interesses da coletividade não podem ser livremente dispostos pelo administrador. Quando se trata da relação entre dois ou mais Estados, ocorre o Direito Internacional Público.

Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Direito_p%C3%BAblico>.
Acesso em: 4 ago. 2008.

Direito Privado

Direito Privado é o conjunto dos preceitos e normas que regulam a condição civil dos indivíduos e das coletividades organizadas (pessoas jurídicas), e excepcionalmente, os entes estatais. O direito privado regulamenta, principalmente, a situação jurídica e as relações entre particulares, onde verificamos a primazia da liberdade individual, igualdade entre os sujeitos que participam das relações. Protege esses direitos pessoais, isto é, interesses exclusivamente do titular do direito: interesses do proprietário, do locador, do comprador, etc.

Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Direito_privado>.
Acesso em: 4 ago. 2008.

O direito público é o composto por normas jurídicas de ordem pública. Estas normas têm como característica principal a sua imperatividade. A obrigatoriedade de sua observância é inafastável por vontade das partes. Portanto, estando prevista a norma jurídica na lei, deve ser ela obedecida.

Já o direito privado, é composto por normas de ordem privada. São normas que têm um caráter supletivo, vigorando apenas enquanto a vontade dos interessados não dispor de modo diferente ao estabelecido no direito objetivo.

Você compreendeu a diferença? Então anote em seu caderno este entendimento.

Para exemplificar as normas de direito público, utilizaremos o caso do homicídio. Quando a lei proíbe que um ser humano tire a vida de outro, esta norma prevista no Código Penal é imperativa. O ser humano não pode negociar o objeto protegido pelo direito, ou seja, o ser humano não pode negociar nem mesmo a sua morte, pois a vida é um bem indisponível. E a desobediência da norma ocasiona uma responsabilização para o infrator. E assim, por ser uma norma imperativa, cogente, mesmo no caso de negociação do próprio homicídio ou no caso de que os familiares da vítima perdoem o homicida, ele será responsabilizado. A vida, como já falamos, é um bem indisponível, de modo que é irrelevante a negociação ou o perdão, já que de qualquer forma o infrator deverá ser responsabilizado.

Por outro lado, quando se trata de uma norma de direito público, verificamos que seu caráter é supletivo, ou seja, a lei estabelece alguns direitos de órbita privada do cidadão, que poderão ser livremente dispostos por ele. No caso anterior, falamos de bens indisponíveis. Neste caso, os direitos são disponíveis. Assim, o seu titular tem liberdade para exercê-los da forma que bem entender.

É o caso, por exemplo, da construção de um muro divisório entre duas propriedades. As despesas podem ser divididas ou assumidas por apenas um proprietário, mediante acordo. Portanto, embora, em tese, as despesas devam ser divididas, a norma jurídica permite que ocorra um acordo a esse respeito, a partir da vontade das partes.

Seção 1.2

Ramos e Subdivisões do Direito

O direito é único. Entretanto, para possibilitar sua exposição didática, costumamos dividi-lo em direito público e direito privado. Estes dois ramos do direito, da mesma forma, também podem ser subdivididos, para uma melhor compreensão. Assim, temos diversas disciplinas autônomas, cada uma tratando de um determinado conteúdo específico, de modo que os doutrinadores normalmente vão dizer que cada uma delas tem autonomia científica.

Assim, como ramos do direito público podemos citar: constitucional, administrativo, financeiro, tributário, eleitoral, urbanístico, penal, ambiental, processual, dentre outros.

Como ramos do direito privado, podemos citar: civil, comercial, trabalhista, dentre outros.

Quando falamos em gestão pública, todavia, normalmente há uma vinculação ao direito público e suas subdivisões, em razão de que a lei estabelece a própria possibilidade de atuação do ente político-administrativo e seus agentes públicos. Entretanto, existem oportunidades em que será aplicado o direito privado à atuação estatal, em razão de questões que serão abordadas oportunamente.

Portanto, preste atenção. A regra é que a atuação do ente estatal se submeta a normas de direito público, cogentes, isto é, imperativas. A exceção é que, em alguns casos, se submete a normas de direito privado, supletivas.

É necessário ter em mente esta diferenciação já que, quando se tratar de interesse público, as condutas deverão observar normas cogentes.

República Federativa do Brasil

O Brasil (oficialmente República Federativa do Brasil) é uma república federativa formada pela união de 26 estados federados e pelo Distrito Federal. O país conta com 5.564 municípios, 183.987.291 habitantes, bem como uma área de 8.514.876,599 km², equivalente a 47% do território sul-americano. Em comparação com os demais países do globo, dispõe do quinto maior contingente populacional e da quinta maior área. Faz fronteira ao norte com a Venezuela, com a Guiana, com o Suriname e com o departamento ultramarino da Guiana Francesa; ao sul com o Uruguai; a sudoeste com a Argentina e com o Paraguai; a oeste com a Bolívia e com o Peru e, por fim, a noroeste com a Colômbia. Os únicos países sul-americanos que não têm uma fronteira comum com o Brasil são o Chile e o Equador. O país é banhado pelo oceano Atlântico ao longo de toda sua costa norte, nordeste, sudeste e sul. De colonização portuguesa, o Brasil é o único país de língua portuguesa do continente americano. A religião com mais seguidores é o catolicismo, sendo o país com maior número de católicos nominais do mundo, havendo parcela significativa da população de confissão evangélica, além do expressivo aumento da desfiliação religiosa nos últimos anos. A sociedade brasileira é uma das mais multirraciais do mundo, sendo formada por descendentes de europeus, indígenas, africanos e asiáticos.

Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Rep%C3%BAblica_federativa_do_brasil>.
Acesso em: 4 ago. 2008.

Seção 1.3

A Importância do Direito Público para o Gestor Público

Vamos abordar nesta seção a importância que tem o direito público para o gestor e para o próprio ente estatal.

Por que é necessário falar em direito público?



O ente político-administrativo que o gestor público vai administrar é parte integrante de uma federação: a **República Federativa do Brasil**. Quem estrutura e organiza o funcionamento deste ente e de todos os seus integrantes é o ordenamento jurídico. Já abordamos isso, lembra?

O direito, especificamente, o público, é a área da ciência jurídica que estuda o ordenamento jurídico na parte que se refere à organização estatal. Por isso estamos dando tanta importância a esta parte do direito.

Para entender a estrutura e papel do município, do estado-membro, e da União dentro da federação, você tem que conhecer o ordenamento jurídico brasileiro, o estadual e o municipal. Você vai precisar ter noção e saber fazer uma leitura do ordenamento jurídico para compreender o funcionamento de todos estes entes estatais.

³ Disponível em: <<http://www.ufrrj.br/institutos/it/de/acidentes/brasaorepublica.gif>>. Acesso em: 2 jul. 2008.

Isso significa que não podemos resumir nosso estudo apenas em relação ao conteúdo das leis municipais, estaduais, federais, distritais ou nacionais. Você tem que conhecer a estrutura da federação e saber que algumas regras são comuns, de acordo com **competências** estabelecidas, e que outras são específicas para cada ente da federação.

Competência

Competência é o estabelecimento de atribuições na lei. Temos competências do ente estatal, assim como temos competências do agente público.

Seção 1.4

Diferença entre Direito, Lei e Norma Jurídica

Você já é capaz de diferenciar, a partir da exposição anterior o que é direito, lei e norma jurídica? Tente fazer esta diferenciação no seu caderno.

Conseguiu estabelecer as diferenças? Muito bem. Então vamos prosseguir.

Direito, como já falei anteriormente, é uma área do conhecimento humano que se preocupa com o estudo das regras jurídicas. Ou seja, é a ciência que estuda todo o ordenamento jurídico.

Parte integrante deste ordenamento jurídico são a lei e a norma jurídica.

A norma jurídica é o menor elemento que compõe uma lei. Isso nos leva a concluir que a lei é o conjunto de normas jurídicas, correto? Exatamente.

Já o ordenamento jurídico é o conjunto de leis e outros atos que decorrem das leis. Entretanto o que nos interessa no presente momento é entender que existem estas três parcelas que vão ser estudadas pelo direito: ordenamento jurídico, leis e normas jurídicas, razão pela qual não nos aprofundaremos demasiadamente.

Seção 1.5

O Papel do Direito para a Sociedade

Já vimos nos tópicos anteriores o que é o direito, seus ramos e subdivisões e a diferença entre direito, lei e norma. Interessa-nos agora, tentar demonstrar qual o papel e a importância do direito para a sociedade. De fato, quero lhe fazer uma pergunta crucial: na sua concepção o direito é mesmo necessário? Anote em seu caderno o que você pensa a respeito desta pergunta e posteriormente retome o texto restante.

Você já pensou como seria a convivência humana sem a existência de regras que estabelecessem suas condutas? E como seriam essas regras se não existisse uma ciência que as estudassem?

Pois é, como ciência, o direito tem o papel de estudar como se formam as leis e como podem ser constantemente aperfeiçoadas para melhorar as relações entre os cidadãos e com o próprio ente estatal, visando garantir a convivência humana de forma saudável.

Já o direito, quando olhado sob o enfoque positivo/objetivo, consiste num conjunto de normas que vai estabelecer quais as condutas e ações que são possíveis visando à concretização da convivência humana, garantindo um mínimo de segurança jurídica.

Este é o papel e a importância do direito. Fazer com que eu, você e todos os cidadãos, saibamos que a lei prescreve condutas e que nós devemos observá-la para garantir que não existam conflitos entre nós. Assim, a lei determina as condições que vão estabelecer a segurança entre os cidadãos em caso de conflitos.

É interessante salientar que estas normas jurídicas que compõem o direito objetivo, prescrevem, via de regra, condutas para o futuro. Sendo estabelecidas para o futuro, não deve haver mudanças das regras quando ocorrem os fatos, caso contrário ruiria todo o instrumental do ordenamento positivo.

SÍNTESE DA UNIDADE 1



Nesta unidade você aprendeu o que é o direito, quais as suas subdivisões e qual o seu papel na sociedade, além da diferenciação entre direito, lei e norma jurídica e a sua importância para o gestor público.

Você também pode ver que a norma jurídica é apenas uma pequena parte de uma lei. E que o conjunto de leis forma o ordenamento jurídico, todos eles estudados pelo direito.

Assim, você pode perceber que o direito faz parte de nossa vida pela imposição de regras de conduta estabelecidas pelo Estado, através do qual ele concretiza o ordenamento jurídico. Estas regras de conduta estabelecem a forma como cada um deve agir para tornar possível a convivência harmônica em sociedade.

Para ter uma noção desta harmonia de que estamos falando, abordamos dois princípios que regem a conduta do Estado e do gestor público: a supremacia do interesse público frente ao privado e a indisponibilidade do interesse público pela administração. É para garantir estes interesses que se estabelecem as regras jurídicas.

Enfim, verificamos que o direito faz uma previsão de como devem agir todas as pessoas na sociedade, visando à concretização do interesse de todos.

DIREITO PÚBLICO

OBJETIVOS DESTA UNIDADE

- Mostrar a hierarquia das leis, as espécies normativas e o processo legislativo.
- Ajudá-lo a compreender como se dá a vigência, irretroatividade e revogação da lei, bem como a natureza, conceito e objeto do Direito Público.

AS SEÇÕES DESTA UNIDADE

Seção 2.1 – Hierarquia das Leis e Espécies Normativas

Seção 2.2 – O Processo Legislativo

Seção 2.3 – Vigência, Irretroatividade e Revogação da Lei

Seção 2.4 – Natureza, Conceito e Objeto do Direito Público

Seção 2.1

Hierarquia das Leis e Espécies Normativas

Para começar, explicarei a estrutura do ordenamento jurídico a partir da teoria de Hans Kelsen e depois vamos apresentar as principais espécies normativas.

Quando você decidiu cursar Gestão Pública provavelmente pensava na possibilidade de aprofundar os conhecimentos na área da administração de entidades estatais. Faz sentido minha afirmação? Então anote em seu caderno quais as inquietações, os interesses, tudo o que o trouxe até aqui.

Bem, se estou correto, para lhe proporcionar uma formação qualificada como gestor público temos que limitar o estudo de todo o direito a um determinado enfoque, demonstrando como funciona todo o ordenamento jurídico para que ele tenha efetividade na vida concreta dos cidadãos e da própria administração pública.

Mas o que quero demonstrar para você é que não podemos delimitar demasiadamente o estudo do direito. Assim, temos que fazer uma análise mais ampla de todo o conhecimento jurídico para você estudar tudo aquilo que pode ter relevância ao gestor público. E, assim sendo, não podemos deixar de abordar as questões essenciais nas quais estará presente o gestor público, como por exemplo, como se organiza todo o aparato normativo do Estado.

Nesta unidade abordaremos os conteúdos necessários para o gestor público sem visar ao aprofundamento de conhecimentos técnicos, que serão utilizados apenas pelo advogado quando tiver que exercer atividades que exijam capacidade postulatória. Isso porque esta abordagem não será utilizada pelo gestor público, sendo aprofundada unicamente no curso de formação de bacharéis em direito, o que não é o caso.

Assim, quando falamos em hierarquia das leis, estamos dizendo que algumas delas têm maior importância que outras. Isso significa, que havendo conflito entre estas leis, a que estiver em patamar superior é que vai prevalecer. Temos que fazer uma importante ressalva: normalmente quando falamos em lei nos referindo à hierarquia, a palavra lei está sendo utilizada em sentido amplo, significando todo e qualquer ato normativo. Sob o aspecto formal, quando falamos em lei, estamos nos referindo especificamente à norma jurídica emanada do Poder Legislativo. No sentido de legislação, abordamos todos os atos normativos, independentemente do órgão de origem, ou seja, não precisa ser oriunda do Poder Legislativo, podendo ser uma norma complementar do Poder Executivo, por exemplo.

Mas por que temos que falar em hierarquia de leis?

Devido ao fato do ordenamento jurídico brasileiro consistir num conjunto de leis e normas jurídicas de escalões diferenciados. E, para que não ocorra contradição na hora da aplicação das leis, é que possuímos uma ordem predeterminada. Isso significa que as leis são parte integrante de um sistema hierarquicamente organizado, no qual estão presentes normas de diferentes esferas político-administrativas e hierarquicamente distintas.

A hierarquia das leis seria de fácil entendimento se todos os entes político-administrativos estivessem submissos apenas às leis estabelecidas em nível federal. Ocorre que existem distintas competências legais, o que pode acarretar alguma confusão se este tema não for bem entendido.

Para não gerar nenhuma confusão, vamos iniciar a análise da hierarquia sob o viés do ordenamento jurídico federal. Para lembrar desta classificação das normas jurídicas, recomendo que você tenha em mente a “pirâmide de Kelsen”, ou pirâmide das normas. Neste tema Kelsen é uma referência, pois foi o teórico que desenvolveu a teoria que estabeleceu a hierarquia das leis.



Figura 2.1 – Ordenamento Jurídico

Fonte: Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ordenamento_jurídico>.

Acesso em: 2 jul. 2008.

Há um escalonamento de normas jurídicas no ordenamento. Acima de todas as normas jurídicas, está a norma constitucional. Abaixo dela, encontramos, subseqüentemente, a lei, os atos regulamentares e, até mesmo, os pactos firmados por indivíduos. Nesta hierarquia de atos normativos, portanto, a Constituição está no ápice.

Vejamos então as mais citadas espécies de normas jurídicas:

1. normas constitucionais: são as normas que ocupam o mais alto escalão de normas jurídicas. Apresentam a possibilidade de prever, originariamente, qualquer inovação dentro do ordenamento jurídico. Todas as normas jurídicas de escalão inferior devem submissão aos preceitos por elas estabelecidos, isto significa que nenhuma norma jurídica pode contrariar a norma constitucional.

Quorum

O **quorum** (palavra latina) é o número requerido de assistentes a uma sessão de qualquer corpo de deliberação ou parlamentar para que seja possível adaptar uma decisão válida. A palavra latina é o genitivo plural do pronome relativo “*qui*” (que) e deve traduzir-se como “dos quais” ou “de quem”. É importante notar que este termo deve ser utilizado somente em referência a eventos de votação ou assembléia. É comum o uso errado do termo, para se referir, por exemplo, à quantidade de espectadores ou ouvintes de uma apresentação (“A apresentação foi cancelada por falta de quórum.”). Por outro lado, para você conhecer o quórum adequado, deve observar o que a lei estabelece a respeito.

Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Quorum>>. Acesso em: 4 ago. 2008.

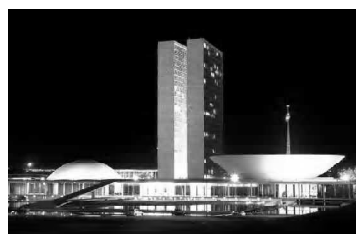
Processo Legislativo

Processo Legislativo brasileiro é a sucessão de atos realizados para a produção das leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a regras próprias, ditadas pela Constituição da República - CR/88, por leis e regimentos especificados conforme o nível de competência normativo. Na produção das leis federais, as regras são ditadas pela CR/88, pela Lei Complementar nº 95/1998, pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e pelo Regimento Comum das duas Casas. Enquanto a CR/88 dita regras de âmbito geral (iniciativa, quorum, trâmite, sanção e veto), os regimentos internos disciplinam os demais detalhes do processo legislativo (trabalho das comissões, prazos para emendamento, emissão de pareceres, regras de votação e destaques). As normas jurídicas

2. normas complementares e normas ordinárias: estão presentes nas leis (em sentido estrito). São as únicas normas jurídicas infra-constitucionais que podem inovar na ordem jurídica, observados os limites estabelecidos constitucionalmente. Alguns doutrinadores afirmam que a norma ordinária está hierarquicamente submetida à complementar. Discordo desse entendimento. Na realidade há uma diferenciação de **quorum** para aprovação de uma ou de outra, não devendo se falar em hierarquia neste caso.
3. normas regulamentares: são atos administrativos expedidos pelas autoridades administrativas para a concretização da lei. São exemplos os decretos, as portarias, as resoluções e outros atos administrativos.
4. normas individuais: são as normas que decorrem da aplicação concreta do direito positivo à conduta dos indivíduos. São exemplos a sentença judicial, o contrato, entre outros.

Seção 2.2

O Processo Legislativo



1

No ponto anterior, verificamos que existem diferentes espécies de atos normativos, todos vinculados hierarquicamente. O **Processo Legislativo** diz respeito à elaboração de alguns atos normativos que necessariamente tramitam no Poder Legislativo.

¹ Disponível em: <http://brasiliavirtual.info/content/wp-content/uploads/2007/05/congresso_nacional_noturno_dsc_0033_s.jpg> Acesso em: 2 jul. 2008.

Como você acha que estes atos são criados? Lá na primeira aula falamos que o ordenamento jurídico visa à garantia da segurança jurídica, certo? Partindo desse pressuposto, anote em seu caderno algumas considerações de como você acha que se dá a elaboração legislativa. Você acha que qualquer cidadão pode propor a iniciativa de uma lei ou deve haver alguma regra específica sobre sua elaboração?

Muito bem. A elaboração legislativa tem previsão no ordenamento jurídico sim. A regra fundamental do processo legislativo encontra-se na Constituição da República, em seu art. 59. Em decorrência do **princípio da simetria**, este processo será previsto também na Constituição dos Estados-membros e na Lei Orgânica dos Municípios e do Distrito Federal. Portanto, a lei fundamental de cada um destes entes fará a sua previsão.

Para um bom entendimento do processo legislativo, vamos seguir a previsão da Constituição da República. Contudo, deve-se ressaltar que de regra, este processo não tem grandes distinções em outras esferas estatais.

Bem, vamos analisar este processo. Ele é composto por diversos trâmites que deverão ser observados para que tenhamos como resultado uma lei em vigor.

O Processo Legislativo é estabelecido por um conjunto de regras jurídicas que prevêm os trâmites para a elaboração legislativa. Segundo o art. 59 da Constituição da República, compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Entretanto, deve-se ressaltar que nem sempre esta norma constitucional será reproduzida de forma semelhante nas Constituições dos Estados e na Lei Orgânica dos Municípios e do Distrito Federal.

produzidas de acordo com as regras do processo legislativo são as enumeradas no artigo 59 da CR/88: emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. O Processo Legislativo brasileiro, no âmbito federal (União) é bicameral, pois envolve a manifestação de vontade de duas câmaras legislativas para a produção das normas jurídicas. Cada uma das Casas do Congresso Nacional são independentes entre si e produzem os atos de sua competência conforme as regras dos respectivos regimentos internos. No entanto, há regras definidas na Constituição Federal de 1988 para as disposições comuns do processo legislativo que obrigam as duas Casas, Câmara e Senado, visando a similaridade de tratamento às proposições que tramitam entre elas. No âmbito estadual, distrital e municipal possui apenas um ente legislativo.

Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Processo_Legislativo_Brasileiro>. Acesso em: 4 ago. 2008. Você também terá uma fácil explicação e acesso a fluxogramas sobre o funcionamento do processo legislativo no site <http://www2.camara.gov.br/processolegislativo>.

Princípio da simetria

De acordo com a jurisprudência, o princípio da simetria é o que determina que a aplicação dos princípios magnos e dos paradigmas de estruturação do Estado, previstos na Constituição da República, sejam reproduzidos simetricamente nos textos das constituições estaduais. Como se vê, o eixo central é a Constituição da República e, portanto, as constituições estaduais simetricamente devem estruturar-se em conformidade com a Federal.

Este processo é desenvolvido em diversas fases: iniciativa, aprovação, sanção/veto, promulgação e publicação. A partir desta última é que a lei passa a integrar o ordenamento jurídico. Explicarei cada uma destas fases:

Iniciativa: é a fase inicial, de apresentação do projeto, que deverá ser convertido em lei. Sua iniciativa será apenas das pessoas que forem legitimadas a proporem o projeto segundo a previsão no ordenamento jurídico.

Aprovação: é a fase onde se desenvolvem estudos, debates, apresentação de emendas e votação do projeto de lei. A aprovação final se dá nos termos estabelecidos em lei, de acordo com o tipo de lei, complementar ou ordinária. Em caso de não aprovação, o projeto será arquivado.

Sanção: é o ato pelo qual o chefe do Poder Executivo manifesta sua concordância com o projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. A sanção pode ser expressa ou tácita. Será expressa quando houver manifestação. Será tácita quando o chefe do Executivo deixar transcorrer o prazo de quinze dias, a partir do recebimento, sem manifestação.

Veto: é o ato através do qual o chefe do Poder Executivo manifesta sua discordância com a aprovação de determinado projeto de lei. O veto pode ser total ou parcial e sempre expresso. Não há veto tácito, pois depende sempre de uma manifestação de contrariedade por parte do chefe do Poder Executivo. Após o veto, o projeto retorna ao Poder Legislativo que poderá derrubá-lo, caso discorde.

Promulgação: a promulgação tem o significado de proclamação, ocorrendo ao mesmo tempo que a sanção. O ato de promulgar pode ser entendido como a entrega solene da lei à sociedade.

Publicação: é o ato pelo qual se torna pública a lei aprovada, sancionada e promulgada pelo órgãos competentes.

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em âmbito federal. Via de regra, se utiliza esta mesma lei para uniformizar a legislação de outros níveis estatais, embora não seja de observância obrigatória.



Lei Complementar nº 95

Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm>.
Acesso: 1º jul. 2008.

Revogação

É a retirada de uma lei do ordenamento jurídico por outra lei que entra em vigor.

Seção 2.3

Vigência, Irretroatividade e Revogação da Lei

No ponto anterior, vimos como se dá o processo de elaboração da lei. Agora vamos verificar se esta lei aprovada vai ter vida indeterminada ou se em algum momento cessa sua aplicabilidade. Como você entende esta questão? Anote em seu caderno seu entendimento sobre o assunto.

Muito bem. Chegou a alguma conclusão? Então podemos prosseguir.

A lei não dura eternamente. Ela é criada para ter uma determinada duração, que pode ser predefinida ou não. O período em que ela tem aplicabilidade, isto é, deve ser observada por todos, denominamos vigência.

De regra, a **vigência** de uma lei somente cessa quando outra a revogar, total ou parcialmente. Esta previsão está contida no art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

Em matéria de **revogação**, podemos dizer que ela será expressa ou tácita. Será expressa quando a lei revogadora trazer expressamente a revogação da lei anterior. Exemplo: art. 35 da

Lei 9.491/97: “Revoga-se a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e demais disposições em contrário”. Será tácita quando a lei nova é incompatível com a anterior ou quando regula totalmente a matéria regulada pela lei anterior. Exemplo: Quando ao final a lei faz apenas a menção de que “Revogam-se as disposições em contrário”.

A **irretroatividade** de uma lei consiste no fato de que a lei nova não poderá produzir efeitos para o passado. Ou seja, os fatos que ocorreram no passado são regidos pela lei anterior. Para explicar a irretroatividade, vamos utilizar um exemplo que está muito presente no cotidiano. Digamos que em determinada cidade não existe nenhuma lei que regule a construção de prédios. No exercício do direito de propriedade, determinado cidadão constrói um prédio com dez pavimentos na frente da praça central. Tempos depois, é aprovada uma lei que estabelece a proibição de construção acima de três pavimentos em frente à praça central, impondo uma pesada multa em caso de desrespeito. Esta nova lei vai produzir efeitos apenas após a sua aprovação. O proprietário do prédio construído antes da vigência da lei nova, não poderá ser penalizado.

Seção 2.4

Natureza, Conceito e Objeto do Direito Público

Você já estudou que os entes estatais têm uma estrutura própria dentro da República Federativa do Brasil. Viu também, que alguns entes detêm autonomia político-administrativa e financeira própria, devendo obediência unicamente ao estabelecido na Constituição da República, observada a Constituição Estadual e segundo o estabelecido em seu ordenamento jurídico. Correto?

Isso significa que o direito público estabelece peculiaridades próprias aos entes estatais. Você lembra que falamos anteriormente que o direito é a ciência que estuda o ordenamento jurídico? E que ao lado desta ciência, podemos falar também em direito positivo e direito objetivo? E que existem direitos subjetivos?

Pois é. Tudo isso que vimos antes, aplica-se aqui na esfera de qualquer ente estatal. Lembre-se, como temos três esferas de organização político-administrativa (a União, os Estados-membros e os Municípios, sem esquecer do Distrito Federal), temos que lembrar que algumas normas estabelecidas no ordenamento jurídico são aplicáveis a todos os entes, outras, apenas a alguns deles.

É necessária esta compreensão em decorrência de que são muitas as leis existentes. Mas nem todas serão de **observância** obrigatória ao gestor público, já que ele, sua atuação e a do ente estatal por ele administrado, estarão sujeitos ao ordenamento jurídico segundo as regras de competência.

Procuro demonstrar a você que existe um poder ou vontade política anterior ao próprio ordenamento jurídico. Essa vontade ganha forma através da instituição de regras jurídicas que a estabeleça como um reflexo da própria sociedade, fazendo com que o Estado desempenhe a partir daí o poder definido em lei.

Significa dizer que o objeto de nosso estudo é a forma como se dá a regulação jurídica do poder político em determinado território que vai se constituir em uma nação ou parte dela, de acordo com os próprios preceitos que estabelecem a sua organização, e seu exercício nas relações estabelecidas com qualquer outra pessoa.

Inicialmente, é necessário definir o que significa pessoa, para o ordenamento jurídico. Poderia apontar em seu caderno alguns significados para o termo pessoa, antes de prosseguirmos?

Muito bem. Para o direito, pessoa é o sujeito de direitos e deveres. Estranha a definição. Certamente você anotou em seu caderno que a pessoa é um ser humano, correto?

Observância Obrigatória

A observância obrigatória de uma lei, no caso do gestor público, decorre das competências estabelecidas no ordenamento jurídico.



Recomendo a leitura do capítulo IV do livro “Fundamentos de Direito Público”, de autoria de Carlos Ari Sundfeld, São Paulo: Malheiros, 1996.

Para aprofundamento do tema, também recomendo ver a obra Elementos de Teoria Geral do Estado de autoria de Dalmo de Abreu Dallari, São Paulo: Saraiva, 2000, p. 121 a 126.

Para o direito, pessoa não é apenas o ser humano. É alguém dotado da capacidade de ter direitos e responder com deveres. Somente esta definição faz sentido para o direito. É a capacidade de ser sujeito de direito.

Portanto, estamos trabalhando com um conceito que não é diariamente visto por todos nós. Este é um conceito jurídico e em decorrência disso é que podemos trabalhar com a idéia de pessoa física ou pessoa jurídica.

Elucidativa a exposição de Sundfeld (1996, p. 59):

O Direito nada tem a ver com o mundo da natureza (mundo do ser). Direito é o conjunto das normas jurídicas. Normas jurídicas são regras que se destinam a dispor como as coisas *devem ser*. A lei estabelecendo que um homem não deve furtar os bens do outro apenas regula como *deve ser* o comportamento do homem. Nada diz sobre o modo como *são* normalmente tais comportamentos. O Direito não descreve a realidade (não diz como ela é): quer interferir nela, dispondo como *deve ser*. Essas noções simples permitem visualizar a existência de dois mundos distintos: o mundo do *ser* (da natureza) e o mundo do *dever-ser* (das normas). Pois bem. Quando estudamos o Direito, devemos nos ocupar do mundo do *dever-ser*, não do mundo do *ser*. Ao tentarmos compreender o significado de pessoa para o Direito, nos confundimos um pouco em virtude do uso do termo ‘pessoa’, cujo sentido no mundo do *ser* já conhecemos anteriormente. Por isso, somos instintivamente levados a transportar, para o mundo do *dever-ser*, a idéia de ‘pessoa’ que trazemos do mundo do *ser*. Isso causa sérias confusões, que o emprego de palavra diversa talvez evitasse.

Assim, pessoa física é o ser humano, indivíduo que se desvinculou do corpo materno e tem vida própria, entidade corpórea, que ganhou em decorrência do ordenamento jurídico, personalidade jurídica própria. Já a pessoa jurídica, designa um ser criado pelo ser humano e que não se confunde com ele. São pessoas jurídicas todos os entes criados em decorrência de uma

previsão legal, como é o caso dos entes estatais, das associações e sociedades, dentre outros. Este ser criado passa a ser pessoa jurídica a partir do momento em que adquire personalidade, de acordo com a prescrição legal. Esta personalidade será adquirida pela própria lei que cria o ente, ou mediante o registro dos atos constitutivos no órgão de registro competente.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello (apud Sundfeld, 1996, p. 61-62),

[...] perante o Direito as pessoas morais, como as físicas, e bem assim todas as categorias jurídicas, só existem enquanto entidades criadas pelo Direito. Ambas são entes privativos do mundo jurídico, seres que residem nesta ordem. Sua existência é circunscrita à dimensão do Direito. (...) As personalidades ditas jurídicas ou morais, se se quiser, são 'ficções', mas, apenas no sentido de que correspondem a uma construção do Direito e que, por conseguinte, só existem nesta dimensão. Entretanto, cumpre notar que em face do Direito idêntica é a situação das pessoas físicas cuja existência se resume em qualificação precedida pelo Direito ao erigir 'titularidades', 'sujeitos de direitos ou obrigações'.

Esclarecendo: não nos interessa estudar o poder político. Interessa-nos, tão somente, estudar as normas jurídicas que o regulam. Compreendeu? Isso é o que os autores chamam de ciência do direito.

Sem querer fugir do tema, é interessante o apontamento de Sundfeld (1996, p. 26-27):

[...] a reunião em dois conjuntos distintos (direito público/direito privado) de certas normas jurídicas, resulta de havermos constatado que as normas do conjunto que chamamos de *direito público* regulam as relações delas objeto (as relações do poder político) de modo radicalmente diverso do que as normas do conjunto *direito privado* disciplinam as relações de que se ocupam (outras relações que não as envolvidas com o poder político).

Ou seja, o poder político (ou vontade política) passa a ser exigível a partir do momento em que ele passa a fazer parte do ordenamento jurídico. Neste momento, é impositivo. Antes, não.

Concluindo este ponto, podemos afirmar que a pessoa física e a jurídica podem ser diferenciadas frente ao ordenamento jurídico. Temos uma pessoa física quando sabemos imediatamente que é a pessoa que está tendo o seu comportamento regulado. Uma pessoa

natural que é destinatária da ordem legal. Por exemplo, se o juiz, através de sentença, determinar que "A" pague pensão alimentícia a seu filho, o alcançado pela norma é "A". Se a norma estabelecer que é proibido desmatar, o sujeito destinatário da norma é o proprietário de área verde ou o madeireiro, e assim por diante.

Agora, quando tratamos de pessoa jurídica, não é com o simples conhecimento externo da pessoa jurídica que vamos saber quem é o destinatário do comando da norma jurídica. Isso porque o ser criado é, nada mais, nada menos, que um complexo de normas jurídicas. Entendeu? Para simplificar, vamos trabalhar com um exemplo.

Vamos retomar o exemplo da norma que estabelece a proibição de desmatar. Digamos que não se trata de madeireiro, pessoa física, mas de pessoa jurídica. O destinatário da norma é a "Madeireira Motosserras Associadas", ser abstrato, sujeito de direitos e deveres. Entretanto, não é a madeireira que vai tomar a decisão de desmatar ou não. Quem vai tomar a decisão é um ser humano que dá vida à ela. Como você vai identificar quem é este sujeito? Será preciso consultar o contrato social, o estatuto ou alguma outra norma interna para saber a quem vai ser direcionada a ordem estabelecida na lei. São as normas internas da pessoa jurídica que estabelecem quem poderá agir em seu nome. Compreendeu agora? A manifestação da pessoa jurídica sempre depende da vontade de uma pessoa natural que age em seu nome.

Quando falamos do Estado, estamos falando exatamente de uma pessoa jurídica como a madeireira. Entretanto, existem algumas diferenças. A madeireira é criada mediante contrato, por alguns sócios. O Estado é criado pela lei, segundo o poder conferido pelo cidadão (eleitor) ao poder constituinte originário. Mas a sistemática é a mesma. Este ser criado, o Estado, não manifesta a sua vontade. Ela somente é exteriorizada pela pessoa natural que vai ocupar a sua estrutura organizacional, segundo as normas jurídicas organizacionais pré-estabelecidas. Mas esse assunto, vamos aprofundar mais tarde, em outro ponto.

Neste momento, basta que você compreenda esta diferenciação fundamental.

SÍNTESE DA UNIDADE 2



Nesta unidade, você estudou que a importância de uma lei varia de acordo com a sua origem. Portanto, que cada conjunto de normas forma uma espécie normativa, a qual deverá estar de acordo com a espécie hierarquicamente superior. Para dar uma noção da hierarquia, estudamos a pirâmide de Kelsen. Lembre sempre dela.

Além disso, estudou o alcance dos efeitos de uma lei, de modo que salientamos que a regra é que os efeitos atinjam o futuro, exatamente porque são regras de conduta. Pela própria lógica, se são regras de conduta, devem produzir efeitos para o futuro. Entretanto, excepcionalmente, teremos regras jurídicas que produzem seus efeitos para o passado.

Estudou ainda, no processo legislativo, a forma de “fazer as leis”, e o seu desenvolvimento nas seguintes fases: iniciativa, aprovação, sanção/veto, promulgação e publicação. Isso, para que você entenda como nasce uma lei e quando ela se torna obrigatória para todos.

E, finalmente, verificou a abrangência do direito público e sua relação entre o ente estatal e o cidadão, uma vez que ele estabelece condutas para o gestor público diante da necessidade de satisfação dos interesses da coletividade. E que, por isso, o direito público estabelece uma interpretação que dá ao ente estatal superioridade para tratar dos interesses da sociedade.

ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

OBJETIVOS DESTA UNIDADE

- Conceituar e qualificar o que é Estado de Direito, seus pressupostos e condicionantes.
- Esclarecer a forma de Estado, de governo e seus sistemas.

AS SEÇÕES DESTA UNIDADE

Seção 3.1 – Estado de Direito e seus Pressupostos

Seção 3.2 – Qualificação Social e Democrática do Estado de Direito

Seção 3.3 – Forma de Estado, Forma de Governo e Sistema de Governo

Seção 3.1

Estado de Direito e Seus Pressupostos

Vamos iniciar entendendo o que é “estado de direito”. Ressalto que este entendimento é fundamental ao conhecimento das características essenciais do direito público ao qual você, gestor público, estará sujeito. Você faz idéia do que seja ele? Não? Então vou dar uma pista. Relembre o que foi visto lá na primeira aula, quando falamos nas revoluções dos séculos 17 e 18? Pois é, este é o marco do estado de direito, também chamado de estado moderno.



Estado Absolutista

Uma boa obra que você pode ler a respeito do assunto é “A constituinte burguesa” de Emmanuel Joseph Sieyès (Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988).

Subsunção

É o raciocínio consistente em descobrir que um fato jurídico reproduz a hipótese contida na norma jurídica. É a revelação do liame lógico de uma situação concreta, específica, com a previsão genérica, hipotética da norma, revelada pelo aplicador da lei. Em outras palavras, para que a lei seja aplicada a determinado “fato” ou “caso”, antes é necessário que a lei faça previsão de que ocorrendo, o responsável será responsabilizado nos termos previamente estabelecidos.

Significa dizer que o estado de direito nasce com a modernidade, como uma nova forma de estado que se contrapõe ao estado absolutista. Está fazendo sentido? Então procure anotar em seu caderno quais os pressupostos que vão modificar o estado absolutista para que ele passe a ser chamado de estado de direito, antes de prosseguirmos o estudo.

Mais um alerta. Como vamos tratar aqui unicamente do direito, embora não possa haver uma separação dos acontecimentos, é interessante, senão necessário, que você conheça a conjuntura em que ocorreram as grandes revoluções de que falei anteriormente.

Bem, vamos lá. Relembra da conjuntura em que se deram as grandes revoluções que anteriormente mencionei, com certeza você já pode firmar uma idéia do que seja o “estado de direito”. É, simplesmente, o estado submetido a uma lei prévia. Significa que o estado não tem a possibilidade de mudar a lei (em sentido amplo) para analisar o caso concreto. O caso concreto se submete à lei previamente aprovada por um órgão competente. Inclusive, o Estado será submetido à lei previamente aprovada por este órgão para que não incorra em abusos frente a qualquer cidadão.

Portanto, a partir desta idéia de **subsunção**, verificamos que qualquer ente se submete àquilo que está previsto em lei, previamente. A lei não pode ser aprovada após o acontecimento do fato. Tem que ser prévia. Vimos isso quando abordamos a questão da irretroatividade da lei, lembra? Pois é. A lei deve ser aprovada e somente após isso, reger as condutas.

Aspecto importante do “estado de direito” é que não é somente o cidadão que se submete à observância da lei. Talvez este seja o aspecto mais importante. O estado cria a lei através de

órgão específico e se submete a ela. E, se acaso ferir o direito subjetivo de algum cidadão, deverá responder por isso. Denominamos isto de responsabilidade civil do estado, que será abordado oportunamente.

Isso significa que o direito estabelece limites de atuação do ente estatal. Um dos mais importantes, talvez, é o que decorre das próprias declarações de direito que foram aprovadas durante as revoluções do século 18 e mais tarde passaram a compor a própria constituição dos estados modernos. Trata-se dos direitos individuais do cidadão que, de forma inconteste, limitam a atuação do estado. Trata-se de normas constitucionais que determinam um limite específico ao estado: não agredir os direitos do cidadão.

Portanto, vamos verificar que o estado de direito estabelece, principalmente, um limite de atuação estatal, para que o ser humano tenha o mínimo de dignidade em sua vida. A partir destes direitos idealizados com o nascimento do estado moderno é que vamos ter condições de buscar novos direitos para que sejam estabelecidos legalmente e, portanto, se concretize uma maior condição de bem-estar social. Isso representa um enorme avanço na vida de cada um dos cidadãos que passam a ter condições de vida digna sabendo que o estado também está submetido ao ordenamento jurídico que os seus representantes políticos aprovam.

Quando iniciamos esta exposição, salientamos alguns pressupostos ou condicionantes ao chamado "estado de direito". São eles: a supremacia da Constituição, a garantia dos direitos individuais, a separação de Poderes e a superioridade da lei.

É a partir desses quatro pressupostos que você vai compreender como se dá a organização do ordenamento jurídico brasileiro e da atuação dos entes estatais, não estatais e dos indivíduos, isolada ou coletivamente.



Constituição

No site <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>, está disponível a Constituição da República na sua redação original promulgada em 1988, como também todas as emendas constitucionais que a alteram.

No site <<http://www2.camara.gov.br/internet/acessibilidade/constituicaoaudio.html>>, está disponível a Constituição em áudio.
Acesso em: 8 jun. 2008.

Supremacia da Constituição

1



Em primeiro lugar, vamos analisar a **supremacia da Constituição**. Como já falamos anteriormente, a Constituição é a lei fundamental do país. Ela é a encarnação do poder político inicial, criador do próprio estado. Pensemos aqui, em estado como pessoa jurídica, na concepção moderna.

O que significa dizer que a Constituição encarna o poder político e cria um estado? Anote em seu caderno o que você pensa a respeito, antes de prosseguirmos.

Significa que uma pessoa ou determinado grupo de pessoas, denominado Poder Constituinte, exercendo uma função legislativa originária, cria a lei fundamental. E nessa lei fundamental se regulamenta a forma de estado, ou seja, se dá nova forma ao estado. Analise o exemplo seguinte.

Se você vive no Brasil e nasceu após 05 de outubro de 1988, viveu toda a sua vida num estado denominado “Estado Democrático de Direito”. Entretanto, se você nasceu antes de 1988, embora também tenha vivido toda a tua vida no Brasil, não podemos dizer que vivia em um “Estado Democrático de Direito”, muito embora a Constituição de 1967/69, assim o denominava. E por que esta diferenciação? Pelo simples fato de que naquele modelo anterior de estado, o cidadão não tinha garantias asseguradas pela lei fundamental.

Outra grande diferença ocorreu com a elaboração da Constituição. A Constituição de 1988 foi elaborada por um corpo político representativo, eleito democraticamente pelo povo, com a

¹ Disponível em: <http://www.fespesp.org/images/redacao/imagem_1189037822.jpg>. Acesso em: 2 jul. 2008

função específica de criar a norma fundamental. A Constituição de 1967/69 foi outorgada por um corpo legislativo de três pessoas: os chefes militares, auto-investidos na função constituinte. Embora em ambos os casos estejamos frente ao poder constituinte, no primeiro caso ele é democrático. No segundo, autoritário.

Como afirma Sundfeld (1996, p. 41), o poder constituinte é um poder de fato, não jurídico, pois inexitem normas jurídicas que o regulem. É poder originário. O poder constituinte será exercido por quem tiver força ou legitimidade para fazer respeitar as normas de organização do estado que houver sido criado.

O poder constituinte existe enquanto estiver criando a Constituição. Promulgada a Constituição, o poder constituinte desaparece e surge o novo estado, criado pela Constituição. Lembre que perguntei se você nasceu antes ou depois da promulgação da atual Constituição? Pois é, embora no mesmo país, pode ter vivido em dois modelos de estado: o primeiro, antes de 1988, autoritário; o segundo, democrático.

Bem, e qual o papel da Constituição? A esta altura você já deve ter adivinhado.

A Constituição estabelece a sujeição de todos a suas normas. Como dissemos, a Constituição cria o estado. Portanto, é um conjunto de normas anteriores a ele. E assim, o próprio estado deve observar suas normas. E aqui faço uma observação que considero importante: lembra que falamos em personalidade jurídica?

O estado tem personalidade jurídica. Podemos nos amparar nas reflexões que Dalmo de Abreu Dallari (2000) faz a respeito, dizendo que embora os doutrinadores não tenham uma visão unitária, a construção científica da teoria da personalidade jurídica do estado, concebida pelos publicistas alemães, tem solidez e coerência. O estado é um todo orgânico criado pela lei que pode externar uma vontade através de pessoas físicas que ocupam temporária ou permanentemente cargos em seu interior. Quando estas pessoas integrantes dos quadros do estado se manifestam, estão agindo em nome do estado. E, primariamente, o estado responde por estes atos. E a pessoa física, responde frente ao próprio estado.

Das colocações de Dallari conclui-se que é necessário aceitar esta concepção em face de que o estado necessita de personalidade jurídica para que possa responder aos anseios do seu povo, isto é, dar um tratamento jurídico aos interesses das coletividades evitando-se qualquer ação arbitrária em nome do estado ou dos próprios interesses que devem ser tutelados e concretizados.

Então se temos um estado criado por uma Constituição que estabelece sua forma e seus fins, esta deve organizá-lo para que possa concretizar esses fins, estabelecendo limites de atuação.

Este é o segundo pressuposto que analisaremos: **a garantia dos direitos individuais.**

Antes de iniciar a abordagem, vou lhe fazer uma pergunta para que você responda em seu caderno. Você entende que há necessidade de estabelecer na Constituição da República a garantia de direitos individuais? Reflita a respeito antes de prosseguirmos.

Muito bem. Agora que você já anotou sua reflexão em seu caderno, vamos discutir o assunto. Para isso, vamos ter que fazer uma remissão para entender a razão da previsão constitucional de direitos individuais.

Lembra das grandes revoluções dos séculos 17 e 18? Lembra do nascimento do estado de direito? Lembra das razões que levaram à ruína do estado absolutista? Pois é. Estes fatos estão interligados. E nos conduzirão aos outros dois pressupostos que ainda analisaremos.

O estado absoluto é o estado no qual o ser humano não tem direitos assegurados, vivendo um *status* servil. A lei era a vontade do monarca que detinha o poder sobre a vida dos indivíduos. A vontade do monarca se confundia com a vontade do Estado. Lembra dos filmes "Robin Hood" ou "Coração Valente"? O monarca não saqueava as aldeias? Não dispunha da vida humana? Não cobrava impostos dos indivíduos segundo sua própria vontade e ganância?

Pois é. Este é o modelo de estado absolutista. Foi contra este modelo de estado que ocorreu a manifestação do povo, resultando as grandes revoluções e o nascimento do estado de direito.

Em consequência das revoluções, inicialmente vamos ter as “declarações de direitos” que são colocadas como manifestação do povo contra todas as arbitrariedades do monarca e do estado. Por que isso?

Justamente para dizer que o estado/monarca não pode dispor da vida dos indivíduos. A partir daí, vamos ter o constitucionalismo moderno que estabelece a idéia de estado de direito: o estado é criado pelo direito e atua segundo as normas instituídas pelo direito. E criando o estado de direito, o primeiro poder constituinte francês entende que, se o estado deve respeito à Constituição, os direitos que antes não existiam e passam a fazer parte de declarações de direitos do ser humano, devem ser inscritos nesta Constituição.

Esta é a razão pela qual, a partir da Constituição Francesa de 1791, primeira Constituição do Estado moderno, os direitos do cidadão passam a ser inscrito nas leis fundamentais de todo mundo, muito embora não possamos afirmar que esses direitos sejam, como um todo, respeitados. Inclusive, pelo fato de que algumas constituições asseguram direitos mesmo quando o estado é autoritário, ditatorial.

Mas quais são os direitos individuais e o que significa a sua garantia?

São os direitos de liberdade, igualdade e outros estabelecidos no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.

A grande relevância desses direitos é que eles não poderão ser suprimidos pelo estado, mesmo que por via legislativa. Sua supressão está vedada pelo art. 60, §4º, IV, da CR/88, já que são considerados **cláusula pétrea**. Em decorrência desta norma, o estado deve respeito à integridade do indivíduo.



Cláusula Pétrea

É o núcleo imodificável da Constituição da República. Somente o poder constituinte originário tem poder para alterá-lo ou suprimi-lo.

Consultar:

[http://pt.wikipedia.org/wiki/](http://pt.wikipedia.org/wiki/Cláusula_pétrea)

Cláusula_pétrea.

Acesso: 02 jul. 2008.

Montesquieu

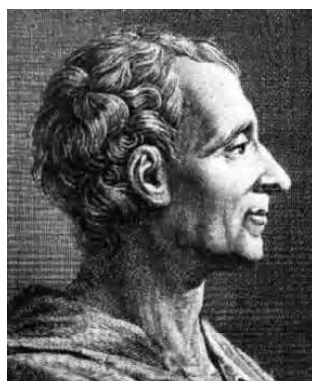
Charles-Louis de Secondat, ou simplesmente Charles de Montesquieu, senhor de *La Brède* ou barão de Montesquieu foi um político, filósofo e escritor francês. Ficou famoso pela sua Teoria da Separação dos Poderes, atualmente consagrada em muitas das modernas constituições estatais. Aristocrata, filho de família nobre, nasceu no dia 18 de Janeiro de 1689 e cedo teve formação iluminista com padres oratorianos. Revelou-se um crítico severo e irônico da monarquia absolutista decadente, bem como do clero católico. Adquiriu sólidos conhecimentos humanísticos e jurídicos, mas também frequentou em Paris os círculos da boemia literária. Proficiente escritor, concebeu livros importantes e influentes, como *Cartas persas* (1721), *Considerações sobre as causas da grandeza dos romanos e de sua decadência* (1734) e *O Espírito das leis* (1748), a sua mais famosa obra. Contribuiu também para a célebre Enciclopédia. Morreu em Paris, no dia 10 de Fevereiro de 1755.

Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Charles_de_Montesquieu>.
Acesso em: 4 ago. 2008.

Você lembra que anteriormente falamos em direito subjetivo? É justamente deste limite imposto ao estado que nasce o direito do cidadão de buscar respeito. Se porventura o seu direito não for respeitado, mesmo que objetivado na lei, o cidadão poderá buscar, através de mecanismos jurídicos estabelecidos em lei, o seu cumprimento. Quando falamos destes limites impostos ao estado, nos referimos aos *direitos subjetivos públicos*. Em outros casos, quando a lei estabelece limites à pessoa física, por exemplo, estaremos falando em *direitos subjetivos privados*. Neles está pressuposta a faculdade de agir, lembra? Esta é a garantia dos direitos individuais.

A separação de Poderes

2



Como falamos no início do tema anterior, das grandes revoluções decorreu a separação de poderes. A idéia de separação de poderes não é algo novo. É fruto do pensamento de **Montesquieu**.

Falamos que a Constituição é norma fundamental que estabelece a validade de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Afirmamos, igualmente, que em decorrência disso, a Constituição da República encontra-se no ápice da pirâmide normativa e que dela decorrem todas as demais normas jurídicas de escalão inferior, de acordo com as regras nela estabelecidas.

O estado se submete à Constituição, mas não unicamente a ela. Ele se submete à força normativa de todo o ordenamento jurídico.

² Disponível em: < <http://destaquein.sacrahome.net/files/images/montesquieu.jpg> > Acesso em: 2 jul. 2008.

Falamos igualmente que o estado tem sua organização estabelecida constitucionalmente. Bem, o primeiro ponto que temos que analisar sobre a organização do estado, vem estabelecido no art. 2º da CR: a separação de poderes. Por que? Justamente para que o estado respeite as regras estabelecidas. Lembra do estado absolutista? Pois lá, não havia divisão do poder. Quem exercia todo o poder era o monarca. E o pior, segundo sua vontade própria.

Em tese, de nada adiantaria estabelecer regras de conduta de observância obrigatória, se o poder fosse desempenhado por um único ser. Assim, a divisão do poder vai estabelecer que funções específicas do estado sejam exercidas por poderes distintos, de forma a impor o respeito à Constituição e a todo o ordenamento jurídico. Esta divisão se dá através de três poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. A cada um deles compete uma função precípua, que é a sua função principal, embora possa exercer excepcionalmente as outras.

Ao **Poder Legislativo**, compete a função legislativa, isto é, a elaboração de normas gerais e abstratas, denominadas leis.

Ao **Poder Executivo**, compete a atividade executiva, composta da função de governo e da função administrativa. A função de governo está ligada à diretriz política que o estado vai tomar. Já a função administrativa, consiste na concretização da lei aprovada pelo Legislativo. Esta concretização se dá através de atividades instrumentais, como é o caso da cobrança de tributos (impostos e taxas, que veremos adiante) e regulação da vida privada (fiscalização de atividades como comércio, indústria, trânsito de veículos, obras, condutas humanas, dentre outras) ou através de atividades materiais, como é o caso da prestação de serviços públicos (água, coleta de lixo, saneamento básico, dentre outros).

Poder Legislativo

A Constituição Federal adota os princípios da soberania popular e da representação, segundo os quais o poder político pertence ao povo e é exercido em nome deste por órgãos constitucionalmente definidos. Para tanto, a Constituição Federal constitui três Poderes, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos. O Poder Legislativo do Brasil é exercido, no âmbito federal, desde 1891, pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, compostos, respectivamente, por deputados e senadores. Com a proclamação da República, a tradição constitucional brasileira espelhou-se no modelo norte-americano para criar um Legislativo federal bicameral, dividindo-o em duas vertentes, uma a representar os estados federados, com senadores eleitos pelo sistema majoritário, e outra o povo, com deputados eleitos pelo sistema proporcional, formando portanto duas câmaras mutuamente revisoras. Na esfera federal, também integra o Poder Legislativo o Tribunal de Contas da União, órgão de extração constitucional que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração pública direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Essa atividade recebe o nome de *controle externo*.

Disponível em:

< http://pt.wikipedia.org/wiki/Poder_legislativo_do_brasil >.

Acesso em: 4 ago. 2008.

Poder Executivo

É também o conjunto dos órgãos e autoridades públicas aos quais a Constituição da República brasileira atribui a função administrativa e adota os princípios da soberania popular e da representação, segundo os quais o poder político pertence ao povo e é exercido em nome deste por órgãos constitucionalmente definidos. O Poder Executivo é regulado pela Constituição Federal nos seus artigos 76 a 91. É exercido, no âmbito federal, pelo Presidente da República, eleito por sufrágio popular e direto, em eleição de dois turnos, e substituído em seus impedimentos pelo Vice-Presidente. Colaboram com o chefe do executivo os Ministros de Estado, por ele nomeados.

No plano estadual, o Poder Executivo é exercido pelo Governador, substituído em seus impedimentos pelo Vice-Governador, e auxiliado pelos Secretários de Estado. Já, no plano municipal, é exercido pelo Prefeito, substituído em seus impedimentos pelo Vice-Prefeito, e auxiliado pelos Secretários Municipais.

Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Poder_executivo_do_brasil>.
Acesso em: 4 ago. 2008.

Poder Judiciário

O Poder Judiciário do Brasil é o conjunto dos órgãos públicos aos quais a Constituição Federal brasileira atribui a função jurisdicional. O Poder Judiciário é regulado pela Constituição Federal nos seus artigos 92 a 126.

Em geral, os órgãos judiciários brasileiros exercem dois papéis. O primeiro, do ponto de vista histórico, é a *função jurisdicional*, também

Ao **Poder Judiciário** compete a função jurisdicional, isto é, resolver de forma definitiva os conflitos existentes entre os indivíduos (pessoas físicas e jurídicas) e o estado. É o caso da disputa de uma propriedade entre dois indivíduos ou entre um indivíduo e o estado. Outro caso é o conflito em razão de que o estado está cobrando um imposto do cidadão quando este não é devido. De forma sintética, esta é a divisão de poderes.

Para o exercício destas atribuições que especificamos acima, há independência de cada um dos poderes. A Constituição não admite a intromissão de um poder nas competências do outro. Isso significa que não há qualquer subordinação entre os poderes, cada um agindo dentro de competências estabelecidas.

Em decorrência do exercício de cada uma das funções, será editado um ato ou norma estatal: da função legislativa, decorre a lei; da função administrativa, o ato administrativo; da função jurisdicional, a sentença. Como podemos ver, o ato administrativo e a sentença judicial são decorrentes da lei. Ou seja, existindo a lei, a administração e o judiciário vão fazer uma espécie de interpretação da lei abstrata e editar o ato com o seu entendimento. Isso significa que uma sentença ou um ato administrativo que contrariarem a lei serão ilegais. Entretanto, uma sentença pode retirar do ordenamento jurídico um ato administrativo ilegal. O contrário, não é possível, pois somente a sentença pode analisar a legalidade de uma determinada ação, seja do estado ou do particular.

A Superioridade da Lei

Finalmente, chegamos ao quarto pressuposto do estado de direito. É a supremacia da lei.

A superioridade da lei é necessária justamente para que ela seja respeitada nas ações concretas dos indivíduos e do próprio estado. Isso porque nós falamos que à lei se submete o cidadão e o estado. Entretanto, o que nos interessa aqui, são os atos estatais. Vimos no tópico anterior que existe uma separação de poderes. Se a lei estivesse num mesmo patamar que a sentença e o ato administrativo, não faria sentido algum, pois todos poderiam inovar na ordem jurídica.

Entretanto, apenas a lei pode inovar na ordem jurídica, de modo que as outras duas modalidades de atos estatais, submetem-se a ela. Desse modo, embora tenhamos dito que não há subordinação entre os poderes, podemos afirmar que a sentença e o ato administrativo se submetem à lei. Essa submissão é necessária em razão de que sentença judicial e ato administrativo são meios técnicos para concretizar a ordem legal.

Assim, o ato administrativo e a sentença são, nada mais, nada menos, que a interpretação e aplicação da lei pelo administrador e pelo juiz, dentro das suas competências, para concretizar o mandamento legal.

Seção 3.2

Qualificação Social e Democrática do Estado de Direito

Já vimos o que é Estado de Direito. Você pode anotar em seu caderno o conceito de Estado de Direito? Muito bem. Agora vamos qualificá-lo.

chamada jurisdição. Trata-se da obrigação e da prerrogativa de compor os conflitos de interesses em cada caso concreto, através de um processo judicial, com a aplicação de normas gerais e abstratas. O segundo papel é o *controle de constitucionalidade*. Tendo em vista que as normas jurídicas só são válidas se se conformarem à Constituição Federal, a ordem jurídica brasileira estabeleceu um método para evitar que atos legislativos e administrativos contrariem regras ou princípios constitucionais. A Constituição Federal adota, para o controle da constitucionalidade, um sistema difuso (todos os órgãos do Poder Judiciário podem exercê-lo e suas decisões a esse respeito são válidas apenas para o caso concreto que apreciam), embora reconheça um sistema concentrado em alguns casos (os ocupantes de certos cargos públicos detêm a prerrogativa de arguir a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, federal ou estadual, perante o Supremo Tribunal Federal, por meio de ação direta de inconstitucionalidade; nesse caso, a decisão favorável ataca a lei ou ato normativo em tese).

Disponível em:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Poder_Judici%C3%A1rio_do_Brasil>.

Acesso em: 4 ago. 2008.

Democracia

É um regime de governo onde o poder de tomar importantes decisões políticas está com os cidadãos (povo), direta ou indiretamente, por meio de representantes eleitos — forma mais usual. Uma democracia

pode existir num sistema presidencialista ou parlamentarista, republicano ou monárquico. A palavra

Democracia vem do grego e significa “poder do povo”, ou seja, governo feito pelo povo.

As Democracias podem ser divididas em diferentes tipos, baseado em um número de distinções. A distinção mais importante acontece entre democracia direta (algumas vezes chamada “democracia pura”), onde o povo expressa a sua vontade por voto direto em cada assunto particular, e a democracia representativa (algumas vezes chamada “democracia indireta”), onde o povo expressa sua vontade através da eleição de representantes que tomam decisões em nome daqueles que os elegeram.

Disponível em:

<<http://pt.wikipedia.org/wiki/Democracia>>.

Acesso em: 4 ago. 2008.

Qualificar o Estado de Direito é uma coisa muito simples. É mais ou menos isso: significa não se contentar com o Estado de Direito “puro”. É dizer que não basta um estado que tenha suas condutas regidas pela lei, pois as leis podem ser injustas.

Qualificar o estado é atribuir a ele o *status* Estado Social e Democrático de Direito. Mas veja bem, não basta colocar essas características no nome do estado. É necessário que estas qualificações estejam previstas nas leis, especialmente, na lei fundamental, a Constituição. Estando assegurada na Constituição, o corpo legislativo não poderá dispor livremente dela. Apenas o poder constituinte originário é que poderá alterá-los.

A Constituição da República estabelece em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil é Estado Democrático de Direito. Não faz menção ao social. Entretanto, suas normas fazem esta previsão. A **democracia** está prevista no direito de participação na condução da vida política da nação, em seus arts. 1º, parágrafo único e 14. O social está previsto nos arts. 6º e 7º, além de previsão no seu título 8, onde trata da ordem social. Portanto, não resta dúvida quanto à qualificação do Estado brasileiro como social e democrático de direito.

Porém, esta qualificação não implica em simples estabelecimento legal desta qualificação.

A questão democrática implica na possibilidade de participação do cidadão nas decisões políticas do Estado. Afinal de contas, estabelece o parágrafo único do art. 1º da Constituição da República que o poder emana do povo, que o exerce indireta ou diretamente. Indiretamente, pelos seus representantes políticos. Diretamente, mediante o exercício da soberania popular, na forma prevista no art. 14 da mesma Constituição: através de plebiscito, referendo ou iniciativa popular, nos termos de lei.

Havendo direitos sociais previstos na lei, o Estado passa a intervir nas relações jurídicas para garantir ou até mesmo concretizar esta condição. Elas implicam a valorização dos indivíduos que, geralmente são a parte mais fraca nas relações jurídicas, visando ao desenvolvimento da própria sociedade. O Estado assume um papel intervencionista para buscar o desenvolvimento integral da sociedade e a justiça social. Não apenas o desenvolvimento econômico, mas o desenvolvimento do ser humano.

Portanto, aí aparecem o direito ao salário mínimo, à jornada de trabalho, repouso semanal remunerado, dentre outros, todos de observância obrigatória por parte do empregador, em decorrência da relação jurídica laboral. Por outro lado, aparece também o direito que o cidadão tem de exigir certas prestações positivas do Estado, como é o caso da saúde, da educação, do seguro desemprego e da previdência social dentre outros direitos estabelecidos. Mas veja bem, o cidadão tem direito subjetivo apenas frente ao estabelecido em lei. Retomando: entendeu por que é necessária a qualificação?

Em face de que o Estado assume a sua responsabilidade de garantidor do bem-estar social e da dignidade do cidadão, mediante atividade regulatória ou prestação positiva diretamente ao indivíduo.

Seção 3.3

Forma de Estado, Forma de Governo e Sistemas de Governo

O último tema que temos a tratar neste ponto é algo muito simples, mas que demanda alguma concentração.

Forma de governo

Em ciência política, chama-se forma de governo (ou sistema político) o conjunto de instituições políticas por meio das quais um Estado se organiza a fim de exercer o seu poder sobre a sociedade. Cabe notar que esta definição é válida mesmo que o governo seja considerado ilegítimo. Tais instituições têm por objetivo regular a disputa pelo poder político e o seu respectivo exercício, inclusive o relacionamento entre aqueles que o detêm (a autoridade) com os demais membros da sociedade (os administrados). A forma de governo adotada por um Estado não deve ser confundida com a forma de Estado (unitária ou federal) nem com seu *sistema de governo* (presidencialismo, parlamentarismo, dentre outros). Tendo em mente a dificuldade em classificar-se as formas de governo, estas são tradicionalmente categorizadas em:

- Monarquia
- República
- Anarquia (a rigor, ausência de governo)

Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Forma_de_governo>.
Acesso em: 4 ago. 2008.

Embora este assunto já tenha sido tratado no componente curricular “Gestão Pública I”, é importante a sua abordagem.

A respeito das formas de estado, diz Silva (2005, p. 98 e 99) que é o modo pelo qual o poder político é exercido em determinado território. Sobre determinado território, pessoas e bens pode existir unidade de poder ou não. Se existir unidade, isto é, um único centro de poder, teremos um estado unitário. Agora, se o poder for dividido no espaço territorial, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente, estaremos frente a um estado federado.

Poderíamos esclarecer mais esta exposição, mas sugiro que você aponte em seu caderno alguns estados nacionais que você acha que são unitários e outros que são federados. Feito isso, vamos verificar se você está dando um passo certo neste entendimento.

São exemplos de estado unitário os seguintes: França, Uruguai, Chile, Paraguai, Venezuela, Bolívia, dentre outros, que têm apenas um centro de poder, que se estende a todo o território e sobre toda a população. Este poder central controla todo o território.

Como exemplos de estado federado, podemos citar os seguintes: República Federativa do Brasil e Estados Unidos da América do Norte. Nestes casos, há uma distribuição de competência entre todos os entes que compõem a federação. Aqui, vamos estudar apenas a distribuição de competências no caso brasileiro.

A federação, diz Silva (2005, p. 99-102), baseia-se na união de coletividades autônomas politicamente. O Brasil, desde a Constituição da República de 1889, é um estado federado, tendo sido mantida esta forma estatal desde a sua proclamação.

A federação é a união de coletividades regionais autônomas denominadas Estados federados, Estados-membros ou simplesmente Estados. A regra é que no estado federado existam pelo menos estas duas estruturas. A federação brasileira é um caso atípico, pois dela faz parte um terceiro ente: o Município.

Sobre o assunto, a doutrina apresenta divergências. Embora José Afonso da Silva e José Nilo de Castro (2006, p. 27) entendam que o município não é ente federativo, na doutrina encontramos posição divergente. Para Paulo Bonavides, o Município é ente federativo. Essa condição decorre das próprias competências estabelecidas constitucionalmente. Em razão dessa condição, podemos afirmar que não há qualquer sujeição do município aos

outros entes federados. Inclusive, sua autonomia político-administrativa está prevista no art. 18 da CR/88. Bonavides (1996, p. 424), por seu turno, chega a falar em federalismo tetradimensional, ora citando os quatro entes político-administrativos brasileiros, ora para contemplar as regiões. Tudo decorre, a meu ver, de uma possível autonomia dada pela competência estabelecida constitucionalmente ao Estado-membro, que por lei complementar, cria as regiões metropolitanas. A esse último fenômeno, Castro (2006) chama de recentralização.

Bem, falamos sobre as formas de estado. E as formas de governo?

Afirma Silva (2005, p. 102-104) que forma de governo é conceito relativo à forma como se dá a instituição do poder na sociedade e a relação entre governantes e governados. Quando queremos saber qual a forma de governo, temos que responder à seguinte questão: quem deve exercer o poder e como o poder é exercido.

Segundo o doutrinador, Aristóteles concebeu três formas de governo: a monarquia, a aristocracia e a república. A monarquia, como governo de um. A aristocracia, como governo de mais de um, mas poucos. A república, como o governo do povo segundo o interesse do povo. Segundo Aristóteles, a distorção destas formas de governo originaria a tirania, a oligarquia ou a demagogia, respectivamente.

Posteriormente, aponta o mesmo autor, Maquiavel defendia a tese de que as formas de governo seriam repúblicas ou principados. Conseqüência disso, a partir de Maquiavel passamos a ter duas formas de governo: a república ou a monarquia.

Verificamos, portanto, que hoje perduram duas formas de governo. A forma de governo adotada pela República Federativa do Brasil é a república em razão da opção do povo, mediante plebiscito realizado em 07 de setembro de 1993, em razão da previsão no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República.

No mesmo dia, o povo decidiu também, o sistema de governo a perdurar no país.

O que são sistemas de governo?

Quem dá sua opinião é Silva (2005, p. 505-508): "são técnicas que regem as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo nas funções governamentais". São três as espécies básicas de sistema: o presidencialismo, adotado no Brasil; o parlamentarismo, adotado na Inglaterra; e o convencional ou de assembléia, adotado na Polônia, Hungria e antiga URSS. De acordo com o sistema adotado, haverá maior ou menor independência e colaboração entre os poderes.

Os dois sistemas predominantes são o presidencialismo e o parlamentarismo.



³ O presidencialismo é adotado no Brasil e, portanto, muito importante para nosso estudo, e apresenta as seguintes características:

- a) é o sistema típico das Repúblicas;
- b) o Presidente da República exerce o Poder Executivo em totalidade, acumulando as funções de chefe do Estado, chefe de Governo, e chefe da Administração Pública;
- c) o mandato presidencial é por tempo fixo, não dependendo da confiança do Poder Legislativo para investir-se ou manter-se no exercício do Governo;
- d) o órgão do Poder Legislativo (Congresso, Assembléia e Câmara) não é Parlamento, não estando sujeito a dissolução, e tendo seus membros eleitos periodicamente para exercício de mandatos por prazo fixo;
- e) apresenta relações rígidas e harmônicas entre os dois poderes, onde prevalece o princípio da independência e autonomia;
- f) os Ministros de Estado, os Secretários de Estado e de Município são simples auxiliares do chefe do Executivo que, em tese, os nomeia e exonera segundo seu livre arbítrio para que administrem determinada área administrativa do estado político estatal;

³ Disponível em: <<http://www.revistapesquisa.fapesp.br/arq/r/pt/79/edicao.jpg>> Acesso em: 2 jul. 2008.

g) eventual plano de governo, mesmo quando aprovado por lei, depende exclusivamente da coordenação do chefe do Executivo, que o executará ou não, independentemente de dar satisfação jurídica a outro poder, sujeitando-se apenas aos controles orçamentários e financeiros estabelecidos constitucionalmente, *a posteriori*, não correndo o risco de perder o cargo em razão disso.



PARLAMENTARISMO

4

Diferentemente, o parlamentarismo apresenta as seguintes características:

- a) é sistema típico das monarquias constitucionais, de onde se estendeu às Repúblicas européias;
- b) o Poder Executivo subdivide-se: a chefia do Estado, que é exercida pelo Monarca ou pelo Presidente da República e a chefia de Governo, que é exercida pelo Primeiro-Ministro ou Presidente do Conselho de Ministros;
- c) o governo é um corpo coletivo orgânico em que todas as medidas governamentais implicam o envolvimento de todo o Conselho de Ministros;
- d) o Primeiro-Ministro é indicado e nomeado pelo chefe de Estado e os demais Ministros indicados pelo Primeiro-Ministro e nomeados pelo chefe de Estado;
- e) a permanência do Primeiro-Ministro e seus Ministros nos seus cargos depende da confiança da Câmara dos Deputados e/ou Senadores;



Na realidade, nos últimos governos, temos visto uma grande negociação em nome da “governabilidade”. Verificamos que há uma acomodação que ultrapassa os interesses públicos inscritos na Constituição da República. Este é um dos grandes defeitos do sistema jurídico. Ele é um todo orgânico que organiza o Estado, mas tem limites. Quando nos defrontamos com o exercício do poder, verificamos que ele não nos apresenta soluções adequadas em razão de que, de certa forma, quem detém o poder se utiliza de todo o instrumental jurídico para conduzir o estado segundo o entendimento próprio ou do grupo que lhe dá sustentação política. Isso embora tenhamos apresentado como características do sistema presidencialista, as relações rígidas e harmônicas entre os dois poderes.

⁴ Disponível em: <<http://icarito.tercera.cl/icarito/enciclopedia/canal/img/hist-parlamentarismo.gif>> Acesso em: 2 jul. 2008.

- f) a aprovação do Primeiro-Ministro e de seu Conselho de Ministros pela Câmara decorre da aprovação de um plano de governo por ele apresentado, de modo que a Câmara assume responsabilidade de governo, politicamente, perante o povo;
- g) no parlamentarismo, o Poder Legislativo assume funções político-governamentais mais amplas, se transformando no Parlamento, integrado pelo Primeiro-Ministro e seu Conselho de Ministros, sejam ou não parlamentares;
- h) o governo (Primeiro-Ministro e Conselho) é responsável diante do Parlamento, dependendo de seu apoio e confiança para governar;
- i) o Parlamento é politicamente responsável diante dos eleitores, de modo que esta responsabilidade se realiza do Governo para o Parlamento e deste para o povo;
- j) a perda de confiança no Governo pelo Parlamento, de regra, significa a sua queda, ocorrendo a constituição de um novo Governo; entretanto, há casos em que a crise pode gerar a desconfiança no Parlamento, acarretando a dissolução da Câmara, mediante a convocação de eleições extraordinárias para a formação de um novo Parlamento.

Diante destas diferenciações, temos que considerar que o sistema parlamentarista é o mais apto a dar respostas aos momentos de grande crise governamental, sendo mais adequado para promover um consenso a partir dos conflitos sociais ou políticos sérios, para controle do poder e para assegurar eficiência nas tomadas de decisão, garantindo a estabilidade, a continuidade e a eficácia de uma democracia pluralista.

O sistema presidencialista, com a sua concentração e personalização de poder no chefe do Executivo, é incapaz de dar respostas nos momentos de crise, já que eventual crise é costumeiramente ligada à pessoa do Presidente.

Concluimos com as palavras de Reale (apud Silva, 2005, p. 508):

Parlamentarismo ou presidencialismo por si sós não resolvem os problemas do País. São simples peças ou instrumentos de ação política. Os problemas fundamentais da Nação devem ser tratados como tais, como problemas fundamentais. Não devemos dar ao presidencialismo importância decisiva. Para mim são meras técnicas de composição de Governo, que envolvem outras questões básicas e outras atitudes não menos relevantes. Estas sim é que devem merecer mais diuturnamente os nossos cuidados e preocupações.

SÍNTESE DA UNIDADE 3



Nesta unidade, procuramos entender o Estado sob o seu viés jurídico. Estudamos o Estado historicamente para entender a diferença entre estado absoluto e estado de direito e, a partir deste último, compreendemos que o estado é aquilo que a sociedade quer.

Além disso, verificamos que no nosso caso, o Estado brasileiro é adjetivado, ou seja, ele tem aspectos que se diferenciam de um simples estado que segue a um determinado conjunto de normas jurídicas, pois a Constituição da República o qualifica como democrático e social ao estabelecer princípios que devem ser atendidos. Ainda, estabelece direitos do cidadão, que devem por ele ser respeitados.

Abordamos também, forma de estado, forma de governo e sistemas de governo para demonstrar, mais adiante, como funciona a República através de uma partilha constitucional de competências e que dessa nasce a descentralização político-administrativa da República Federativa do Brasil, através dos entes federados: a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

OBJETIVOS DESTA UNIDADE

- Estudar o sistema constitucional brasileiro.
- Ensinar de que forma se dá a repartição de competências na Constituição de 1988 e autonomia dos entes federados.
- Estudar as Constituições federais, estaduais e municipais e de que forma se dá o controle de constitucionalidade.

AS SEÇÕES DESTA UNIDADE

Seção 4.1 – Sistema Constitucional Brasileiro

Seção 4.2 – Estado Federado – Partição de Competências na Constituição de 1988 e Autonomia dos Entes Federados

Seção 4.3 – Controle de Constitucionalidade

Seção 4.1

Sistema Constitucional Brasileiro

Sempre que vamos olhar a ordem jurídica brasileira, temos que partir do pressuposto da supremacia dos enunciados construídos a partir da Constituição da República sobre outros erigidos em posição hierárquica inferior. Este é o sistema constitucional.

Assim, é a Constituição da República que vai estabelecer as diretrizes gerais que organizarão todo o ordenamento jurídico brasileiro. Desta forma, a Constituição da República estabelece que a federação é constituída de diversos entes estatais que já enunciámos anteriormente: a União, os Estados-membro, o Distrito Federal e os Municípios. A Constituição estabelece também uma partilha de competências para que cada ente se responsabilize por determinadas atribuições específicas, algumas privativamente, outras concorrentemente.

Isso significa que, em princípio, cada ente terá alguma competência específica pela qual será responsável. Entretanto, algumas competências serão de responsabilidade conjunta, ou seja, haverá colaboração entre os vários entes estatais.

Se a Constituição da República estabelece as diretrizes a serem seguidas nas diversas esferas estatais, em decorrência dela teremos outros subsistemas. A partição de competências será concretizada a partir de alguns princípios norteadores, como é o caso da legalidade, da segurança jurídica, do princípio federativo e do direito de propriedade, este último, limitado pelo princípio da função social. Assim, os comandos infraconstitucionais estarão limitados aos princípios e limites objetivos traçados no texto constitucional.

É necessário ressaltar, como já fizemos no início deste curso, que a especial característica do direito é a diversidade com a qual pode ser visto, ou seja, com uma função prescritiva de condutas, no caso do direito positivo, e com função descritiva, no caso da ciência do direito. Assim, com a finalidade de traduzir numa única acepção, nossa abordagem sobre o direito vai se referir a um conjunto de normas que prescrevem condutas. Não vamos nos referir ao direito como ciência jurídica.

A partir disso, vamos verificar a necessidade de conhecer um pouco da teoria geral que alicerça os conceitos de Estado, de Federação e de repartição constitucional de competências, deixando estabelecido o enfoque de que partiremos para concretizar o estudo do tema.

Quando abordamos o direito, afirmamos que se trata de um sistema jurídico. Quando buscamos entender o suporte físico que norteia este sistema, voltamos sempre à Constituição em razão de que ela é o fundamento de validade deste sistema. Lembra desta abordagem e qual a razão de afirmarmos isso? Então anote em seu caderno as razões que norteiam este entendimento. Para entender este "sistema", temos que partir da estruturação que a Constituição da República dá ao Estado Brasileiro. É o que veremos a seguir.

Seção 4.2

Estado Federado – Partição de Competências na Constituição de 1988 e Autonomia dos Entes Federados

Estabelecer que o Estado é federado, pressupõe uma construção que implica a um só tempo, a **diversidade** e a **unidade**, que são possibilitadas através da distribuição de competências no sistema jurídico. Esse binômio, aparentemente inconciliável, é fundamental para o discernimento do regime constitucional adotado pela Constituição da República, no tocante às matérias postas na órbita de competência de cada ente. Não vamos diferenciar os tipos de estados federados. Unicamente, vamos fazer um estudo da distribuição de competências no Estado federado brasileiro.

Traço peculiar da federação brasileira repousa sobre o conceito de autonomia, pois em nome da unidade do Estado, ocorre a outorga constitucional em nível interno, da prerrogativa de que os entes políticos venham a determinar suas ações segundo os limites constitucionalmente postos. A extensão dessa autonomia é que comporta graus variáveis que, a grosso modo, constituiriam subsistemas legais, dentro do todo.

Uma análise da autonomia dos entes federados e da distribuição constitucional de competências demonstra que na organização federativa brasileira está presente o pressuposto da cooperação.

Isso pode ser visto na própria organização constitucional sob a forma de Estado Federal, que tem a capacidade de auto-organização, por meio da edição de suas próprias constituições; a participação da vontade parcial na formação da vontade geral e a atribuição de funções, estabelecida diretamente pela Constituição da República, que firma a idéia de autonomia política e administrativa.

No Estado brasileiro essas características que revestem a forma federal encontram-se presentes. No Brasil, como já afirmamos anteriormente, temos um estado federado peculiar, que estabelece uma federação de três níveis: a União, os Estados-membros e os Municípios,

além, é claro, do Distrito Federal. Este é o entendimento de Paulo Bonavides. De outro lado, aparece o posicionamento de José Afonso da Silva (2005, p. 101), para quem, o Município é componente da federação, mas não entidade federativa.

Quando falamos que a Constituição da República atribui competências, estamos afirmando que estão sendo estabelecidos os poderes inerentes aos atos de legislar e de administrar, normalmente denominados de competência legislativa e material. Estas atribuições estabelecem que cada ente político-administrativo ou administrativo se submete à legislação em vigor e, devido ao princípio da legalidade, a administração não pode deixar de observar tais autorizações legislativas, no desempenho de suas atribuições constitucionais.

Assim, a Constituição da República normatiza a seguinte divisão de atribuições: para a União, está estabelecido em nível constitucional, nos termos do art. 21, a competência administrativa ou material; no art. 22, a competência legislativa privativa; no art. 23, o exercício de atribuições de desempenho comum às três esferas político-administrativas – geral, regional e local, e nos termos do art. 24, consagrador da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal que deve ser interpretada num viés complementar da previsão do art. 30, inciso II, que estabelece a competência suplementar da legislação federal e estadual, no caso de interesse local.

Aos Estados e ao Distrito Federal, tal outorga está prevista no art. 25 e incisos. Quanto às atribuições municipais, estão previstas no art. 30 e incisos, sobressaindo a prescrição do inciso I, segundo o qual essa pessoa político-administrativa legisla sobre assuntos locais.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Você deve lembrar que falamos da “pirâmide de Kelsen”. Lembra? Pense o que tem a ver esta pirâmide com a Constituição de um país. Anote sua impressão no caderno.

Constituição tem a ver com a criação, a formatação, a estruturação de um determinado ente, que neste caso é o Estado-Nação ou Estado Federal. Por isso que ela é denominada de Constituição Federal ou Constituição da República. Quando falamos em Constituição, sempre estaremos nos referindo à “lei em vigor”. Quando a referência for a uma Constitui-

ção que já foi revogada, sempre teremos que mencionar a qual Constituição estamos nos referindo. Embora seja assim, recomendamos sempre que se mencione o ano da Constituição a que estamos nos referindo, para evitar qualquer confusão.

Portanto, quando no Direito falamos em Constituição, estamos nos referindo sempre a uma lei, que é a primeira, que está no topo de qualquer ordenamento jurídico, é a lei máxima de um país e sobre ela não existe qualquer outra lei.

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Podemos falar também em Constituição Estadual? Nossa teoria não entraria em colapso, já que falamos que apenas uma Constituição pode estar no ápice, no topo do ordenamento jurídico? O que você acha? Anote em seu caderno.

Bem, podemos sim falar em Constituição Estadual. Lembra que nós falamos em diferentes entes político-administrativos criados pelo art. 18 da Constituição da República?

Pois é, alguns destes entes, os Estados-Federados ou, simplesmente, Estados, se estruturam mediante uma Constituição, de competência do Poder Legislativo de cada Estado-membro e com validade sobre seu próprio território. Entretanto, esta Constituição deve respeitar as prescrições e vedações estabelecidas na Constituição da República. Ou seja, tem que respeitar o mandamento maior do Estado-Nação e não pode conflitar com esta.

Como a Constituição da República estabelece competências de cada ente político-administrativo, estes entes poderão legislar dentro destes limites.

A Constituição Estadual é a lei maior dentro do ordenamento jurídico do Estado. Significa que o restante da legislação que for da competência estadual sempre deverá respeito a ela.

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Você viu que todos os entes têm uma lei maior. E no caso do Município, isso é possível? Existe uma Constituição Municipal?

O caso aqui é um pouco diferente: temos uma lei maior que é denominada Lei Orgânica Municipal. Alguns doutrinadores chegam a dizer que ela tem o mesmo caráter de uma Constituição. Outros, discordam. Não nos interessa neste momento entrar na essência desta discussão para verificar qual grupo está com a razão. Entretanto, é certo que a Lei Orgânica estrutura o Município, da mesma forma que as constituições estruturam a Federação e os Estados. Portanto, é a lei maior do ordenamento jurídico municipal, e todas as leis do município, se submetem a ela. E esta lei deve observar os princípios e regras estabelecidos pelas Constituições da República e do Estado.

Aplica-se o princípio da simetria, naquilo que for exigido pelas outras Constituições. Ou seja, algumas normas são obrigatoriamente de observância pelos entes menores.

LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

Quando se trata do Distrito Federal, também temos uma lei maior que, no mesmo sentido da municipal, é denominada Lei Orgânica e que estrutura o Distrito Federal da mesma forma, mas com algumas peculiaridades.

Seção 4.3

Controle de Constitucionalidade

Já afirmamos que no ordenamento jurídico há uma ordem lógica, correto? Bem, não basta estabelecer a necessidade de observância desta regra. Alguém, dentro do sistema estatal, deverá ter poder para conferir se as normas jurídicas se adequam umas às outras de acordo com o escalonamento de normas que foi previsto.

Assim, a própria ordem jurídica estabelecerá através da fixação de competências, o poder para fazer esta análise.



1

Quando estamos falando em adequação das leis inferiores às normas estabelecidas na constituição, estamos falando em controle de constitucionalidade, que é exercido, como regra, pelo **Supremo Tribunal Federal** – STF, e excepcionalmente, por outros tribunais, tudo conforme rege a Constituição da República.

Não vamos aprofundar este tema, pois é muito complexo.

Neste momento, basta você saber que quando uma norma jurídica ofende a Constituição, esta será retirada do ordenamento jurídico pelo tribunal competente.

Supremo Tribunal Federal (STF)

É a mais alta instância do Poder Judiciário do Brasil e acumula competências típicas de Suprema Corte e Tribunal Constitucional. Sua função institucional principal é de servir como guardião da Constituição Federal, apreciando casos que envolvam lesão ou ameaça a esta última. Até o fim do Império do Brasil (com a Proclamação da República em 1889) o *Supremo Tribunal Federal* recebia o nome de “Supremo Tribunal de Justiça”. O *Supremo Tribunal Federal* é de vital importância para o Poder Executivo (a administração pública), já que cabe a ele decidir as ações que versem sobre a constitucionalidade das normas. As ações penais, nos crimes comuns contra o chefe do Executivo federal, senadores e deputados federais, tramitam no *Supremo Tribunal Federal*. No jargão jurídico o *Supremo Tribunal Federal* também é chamado *Pretório Excelso*, *Suprema Corte* e *Corte Maior*.

Disponível em:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Supremo_tribunal_federal>.

Acesso em: 4 ago. 2008.

¹ Disponível em: < <http://acordabrasil.files.wordpress.com/2007/07/justica.jpg> > Acesso em: 2 jul. 2008.

SÍNTESE DA UNIDADE 4



Nesta unidade, abordamos o sistema constitucional brasileiro, aprofundando a idéia de hierarquia das leis, que estudamos na unidade anterior e verificamos como a Constituição da República estabelece os fundamentos de todo o ordenamento jurídico brasileiro. Também estudamos que as normas e leis hierarquicamente inferiores, não poderão contrariar as normas superiores, especialmente, no que se refere à Constituição, caso em que teremos o controle de constitucionalidade.

Estudamos que cada um desses entes que compõem a República tem uma lei fundamental própria, que será uma Constituição ou uma Lei Orgânica, a qual estabelece as suas diretrizes básicas de funcionamento e a sua estrutura de poderes.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS

OBJETIVOS DESTA UNIDADE

- Entender os fundamentos da ordem constitucional e os poderes de Estado.

AS SEÇÕES DESTA UNIDADE

Seção 5.1 – Princípios Fundamentais da Ordem Constitucional

Seção 5.2 – Os Poderes de Estado

Seção 5.1

Princípios Fundamentais da Ordem Constitucional

Você sabia que o Estado em que vivemos tem uma razão de existir? Não? Então pegue seu caderno e discorra sobre o que poderia ser a razão de existir do Estado. Vou dar uma pista. A razão de existir do Estado é algo estabelecido como de vital importância pelo legislador constituinte originário.

O que é legislador constituinte originário? É aquele que elaborou a Constituição da República de 1988. Aquele grupo “constituinte” estabeleceu na lei fundamental algumas diretrizes básicas para caracterizar o Estado como democrático. A pista ajudou? Então, mãos à obra. Bem, agora que você já exerceu sua criatividade, vou lhe ajudar!

A razão de ser do Estado está justamente nos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, que estão previstos no art. 1º da Constituição da República:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O art. 1º da Constituição da República estabelece a forma de governo. Forma de governo? Sim. Estabelece que o Brasil é uma **República**. Ela apresenta como características a eletividade e a transitoriedade do ocupante do governo. Desta forma, afasta-se da monarquia, outra forma de governo existente, que se caracteriza pela presença de atributos vitalícios e sucessórios, independentemente de consulta ao povo.

É importante salientar que a República é o pressuposto da garantia de participação na vida do Estado.

O art. 1º da Constituição estabelece, ainda, a forma de estado. O Brasil é uma federação, ou seja, é composto de outros entes federados, os Estados federados e os municípios. Neste sentido, contrapõe-se ao estado unitário e a confederação pois aqui há uma descentralização político-administrativa do poder, através das competências constitucionais. Mas já vimos este tema!

No tocante à característica de ser o Brasil uma federação, é importante salientar que o art. 1º estabelece a indissolubilidade da união entre Estados, Municípios e o Distrito Federal, impedindo a secessão (separação) dos entes políticos constitucionalmente personalizados que integram o sistema federativo brasileiro. Assim, sob esta ordem constitucional, não poderá haver a dissolução da federação para que sejam constituídos, através da "declaração de independência", novos entes políticos **soberanos**. Apenas o que a constituição permite é a criação de novos entes político-administrativos por meio de criação, incorporação, fusão e desmembramento, previstos no art. 18 da Constituição da República.

A soberania que mencionamos, também é característica da República Federativa do Brasil, mas não dos entes político-administrativos que a integram. Estes somente dispõem de autonomia, nos termos do já citado art. 18 da Constituição da República. A soberania pode ser entendida de duas formas: a primeira diz respeito ao poder supremo do estado em seus limites territoriais, de modo que não será admitida a ingerência de outros países em assuntos internos; a segunda, diz respeito ao **sufrágio**, enaltecendo a força do povo na participação governamental, estabelecida no art. 14 da Constituição da República que estabelece as formas de participação do povo na condução dos interesses da nação, através da sua expressão política.

Estes traços que mencionamos, concretizam o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Democrático, pois a própria Constituição estabelece no parágrafo único do art. 1º que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” nos termos estabelecidos pela Constituição. Isso significa que o exercício do poder político é feito diretamente pelo cidadão ou por aquele que tenha recebido uma espécie de delegação de poder, através do voto, e se dará nos termos estatuídos no ordenamento jurídico.

Sufrágio

É a manifestação direta ou indireta do assentimento ou não assentimento de uma determinada proposição feita ao eleitor, é uma forma de participação e demonstração de interesses dos indivíduos na vida pública, na sociedade política. Quando a participação é direta o povo decide os assuntos do governo e quando a participação é indireta são eleitos representantes para que sejam tomadas as decisões. Para aqueles que acreditam que o poder emana do povo ou da nação, o sufrágio é o meio pelo qual esse poder é expresso. O sufrágio também pode ser restrito ou universal; O sufrágio restrito é aquele onde ocorre restrição de voto aos indivíduos que não possuem certa capacidade intelectual e/ou financeira e, por isso, são considerados “incapazes” de participar da coisa pública. O sufrágio universal é onde ocorre a mínima restrição possível, essas restrições não são de cunho econômico e/ou intelectual; As restrições ao sufrágio universal podem ser de nacionalidade, onde somente os indivíduos que nasceram no local podem interferir e participar do processo eleitoral, de sexo, somente indivíduos de determinado sexo podem votar, idade, etc.

Disponível em:

<<http://pt.wikipedia.org/wiki/Sufr%C3%A1gio>>.

Acesso em: 4 ago. 2008.

Advocacia-Geral da União (AGU)

É a instituição brasileira que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da Lei Complementar nº 73/1993, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal. Em razão desta função de assessoria, a AGU encontra-se atualmente integrada à estrutura do Poder Executivo Federal, mas, a rigor, tendo em vista sua atribuição constitucional de representação jurídica da União, ela é a entidade apta a representar em juízo os interesses de todos os poderes da República, embora não preste consultoria jurídica aos poderes legislativo e judiciário. Na medida em que executa a Advocacia Pública, diz-se que a AGU exerce função essencial à justiça, assim definida na Constituição, ao lado do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Privada, além da própria Magistratura, que se localiza em capítulo à parte na Constituição por integrar o Poder Judiciário.

Disponível em:
http://pt.wikipedia.org/wiki/Advocacia_geral_da_uni%C3%A3o.
 Acesso em: 4 ago. 2008.

Ministério Público (MP)

É uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art.127, CF/88). São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Dentre suas funções institucionais, destaca-se a de

Seção 5.2

Os Poderes de Estado

Os poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – concretizam a divisão orgânico-estrutural do Estado, embora outros órgãos desempenhem funções essenciais à justiça, como é o caso da **Advocacia Pública**, do **Ministério Público** e da **Defensoria Pública**, dentre outros.

A independência entre os poderes da República é necessária para que ocorra o constante controle na concretização dos interesses públicos. É o chamado “sistema de freios e contrapesos” que visa impedir qualquer conduta arbitrária pelos ocupantes dos poderes públicos. Embora afirmemos que os poderes sejam independentes, é necessário esclarecer que a Constituição da República estabelece estes mecanismos de controle para evitar a arbitrariedade. Assim, temos a fiscalização contábil e financeira exercida pelo Poder Legislativo no Poder Executivo, a declaração da inconstitucionalidade de uma norma pelo Poder Judiciário, etc. Não obstante, mesmo havendo esta independência dos poderes, nada impede que um de seus membros seja escolhido por representante de outro poder, como ocorre, por exemplo, com a indicação para ocupar o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal que é de competência do Presidente da República (Poder Executivo) e aprovação do Senado Federal (Poder Legislativo). Isso ocorre por expressa previsão constitucional.

Cada um desses órgãos citados acima desempenha funções típicas e atípicas, todas estabelecidas constitucionalmente e regulamentadas pela lei infraconstitucional. As funções típicas, são próprias do órgão, exercidas com normalidade. As atípicas são as atividades realizadas em regime de exceção, mas sempre em decorrência de prévia previsão legal.

A função típica do Poder Legislativo é a elaboração de leis. Através da atividade denominada processo legislativo, o Estado elabora todo o seu ordenamento jurídico, dele participando precipuamente o Legislativo mas, com participação de entes que têm competência de iniciativa de determinadas leis ou até mesmo no caso da sanção, do veto, da publicação e promulgação, que são competências do Poder Executivo, mas que excepcionalmente podem ser desempenhadas pelo Legislativo.

A função típica do Poder Judiciário é a interpretação da lei para resolver litígios no caso concreto.

A função típica do Poder Executivo, de forma semelhante, é a interpretação da lei visando concretizá-la. Ou seja, é exercer a função administrativa do Estado.

promover, privativamente, a ação penal pública; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; exercer o controle externo da atividade policial.

Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Minist%C3%A9rio_p%C3%BAblico_do_brasil>.
Acesso em: 4 ago. 2008.

Defensoria Pública

À Defensoria Pública incumbe prestar assistência jurídica às pessoas que não podem pagar pelos serviços de um advogado. Seus membros, os defensores públicos, devem também assistir os acusados em processos criminais que, mesmo tendo condições financeiras, não constituem advogado para defendê-los. A Defensoria Pública integra o executivo, muito embora guarde autonomia funcional e administrativa, e representa o compromisso do governo, estadual e federal, de permitir que todos, inclusive os mais pobres, tenham acesso à justiça.

O Brasil é uma federação, por isso, cada um dos estados brasileiros tem o dever de manter a Defensoria Pública. Também o governo federal tem essa obrigação. Contudo, ao contrário do que possa parecer, a Defensoria Pública é uma só, pois ela é estruturada nacionalmente e a unidade e a indivisibilidade são princípios institucionais previstos na Lei Complementar nº 80/94.

Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Defensoria_p%C3%BAblica>.
Acesso em: 4 ago. 2008.

SÍNTESE DA UNIDADE 5



Nesta unidade, procuramos demonstrar as razões de ser do Estado. Para isso, citamos o art. 1º da Constituição da República, onde estão estabelecidas as diretrizes fundamentais que devem nortear a conduta do gestor público. Para nós, o gestor público deve ter como meta a concretização do interesse público, que se norteia pela cidadania e pela dignidade da pessoa humana.

São estes valores que, segundo o art. 1º da Constituição, são a razão de ser do Estado. Em decorrência da necessidade de sua satisfação, demonstramos que o poder do Estado subdivide-se para possibilitar o próprio autocontrole em Executivo, Legislativo e Judiciário, como a própria emanção do poder do povo. Além disso, estudamos que outros órgão essenciais ao exercício da justiça fazem parte do Estado, sendo que todos eles exercem diversas funções estabelecidas constitucionalmente.

A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

OBJETIVOS DESTA UNIDADE

- Entender como se estrutura a federação brasileira e de que forma se constrói a personalidade jurídico-constitucional do estado, bem como sua descentralização.

AS SEÇÕES DESTA UNIDADE

Seção 6.1 – Estrutura da Federação – União, Estado, Município, Distrito Federal

Seção 6.2 – Personalidade Jurídico-Constitucional do Estado

Seção 6.3 – Descentralização Político-Administrativa do Estado

Seção 6.1

Estrutura da Federação – União, Estado, Município, Distrito Federal

Conforme anteriormente já assinalado, a República Federativa do Brasil compõe-se de quatro categorias de entes político-administrativos, todos autônomos, conforme estabelece o art. 18 da Carta Constitucional: a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal.

Estes entes político-administrativos, são pessoas jurídicas de direito público. Significa dizer que se constituem sujeitos de direito e, assim, têm capacidade para ter direitos e responder por obrigações.

É necessário ressaltar que nossa federação apresenta-se organizada de forma específica, sendo bastante complexo o entendimento de sua funcionalidade. Para compreendê-la, temos que analisar a forma com que a Constituição a organiza. Basicamente, esta organização ocorre através da descentralização política pela qual a Constituição da República partilha as competências no âmbito da federação.

Seção 6.2

Personalidade Jurídico-Constitucional do Estado

Este ponto é de excepcional importância para compreender o que é Estado, juridicamente falando. Talvez, o ideal seria você anotar em seu caderno a sua concepção de Estado.

Feito isso, Sundfeld (1996, p. 65) vai estabelecer para nós as diferentes formas de ver o Estado, através das seguintes palavras:

Atenção para um problema terminológico: usa-se correntemente a palavra 'Estado' para designar duas coisas diferentes. Veja o emprego da palavra em duas frases. Do Primeiro Ministro em visita ao estrangeiro, ao descer do avião: 'Saúdo o povo deste Estado'. Do político ao Ministro: 'Pense no meu filho. Vê se lhe arruma um emprego público no Estado'. Agora, compare duas definições. A primeira de Dalmo Dallari: 'O Estado é a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território' [...]. A segunda de Kelsen: '(...) o Estado é uma corporação, isto é, uma comunidade que é constituída por uma ordem normativa que institui órgãos funcionando segundo o princípio da divisão do trabalho (...)'. Os conceitos descrevem objetos diferentes. O de Dallari se refere ao conjunto de todas as normas jurídicas vigentes no Brasil, regulando todos os aspectos da vida da sociedade. O de Kelsen se refere apenas àquelas normas, semelhantes às contidas no estatuto de uma empresa, que organizam internamente um centro de direitos e deveres (uma pessoa). Tanto o Primeiro Ministro como Dallari estão se referindo ao Estado-sociedade. Já o político e Kelsen tratam do Estado-poder. No primeiro caso, 'Estado' significa a sociedade organizada por um conjunto de regras; no segundo, significa o centro unificador de direitos e deveres organizado por normas jurídicas (isto é, significa 'pessoa jurídica').

Conseguiu verificar alguma diferença no uso do termo Estado? Bem, quando tratamos juridicamente do Estado, estamos utilizando o termo na conotação de pessoa jurídica, isto é, como alguém que tem capacidade para adquirir direitos e obter obrigações.

Qual a importância desta distinção para nós?

O entendimento desta diferença é importante porque você como gestor público estará assumindo as atividades de um ser criado através da lei, visando atender os interesses da coletividade. Este ser é um ser abstrato que ganha a vida a partir das atividades desempenhadas por pessoas físicas que vão ocupar, nos termos estabelecidos em lei, a sua estrutura.

Está compreendendo? Recomendo que você retome aquele ponto onde abordamos a diferenciação entre pessoa física e jurídica. Lembra?

Pois é. O nosso Estado, que você vai administrar, é sujeito de direitos e deveres. Ele é pessoa jurídica em razão de que a lei lhe confere personalidade jurídica.

Você lembra que anteriormente nós diferenciávamos pessoa física de pessoa jurídica? E que dissemos, também, que a manifestação da pessoa jurídica somente ocorre em decorrência da atividade de uma pessoa natural? Procure relembrar o que falamos naquele momento para que se torne mais fácil a sua compreensão. Ah, anote em seu caderno as suas conclusões.

Temos que reconhecer o Estado como pessoa jurídica. Significa duas coisas: primeiro, que ele é um complexo de direitos e deveres. Em segundo lugar, que ao se envolver em relações jurídicas, inicialmente não saberemos quem é o ser humano responsável pela ação ou omissão do Estado. Para sabermos isso, temos que buscar as normas jurídicas que ordenam esta atuação.

Em primeiro lugar, temos que saber como o ser humano vai se vincular ao Estado. A Constituição da República estabelece a diretriz básica para a sua organização. A partir daí, a lei infraconstitucional estabelece as normas básicas para o seu funcionamento, determinando, em primeiro lugar, a sua estrutura interna e como se dará a vinculação do sujeito em sua estrutura, através de leis que criam cargos, empregos, funções, competências e estabelecem o regime jurídico que vai vincular os seus agentes, e assim por diante. Num terceiro

Personalidade jurídica

É a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações. Idéia ligada à de pessoa, é reconhecida atualmente a todo ser humano e independe da consciência ou vontade do indivíduo: recém-nascidos, loucos e doentes inconscientes possuem, todos, personalidade jurídica. Esta é, portanto, um atributo inseparável da pessoa, à qual o direito reconhece a possibilidade de ser titular de direitos e obrigações.

Também é atribuída a entes morais, constituídos por agrupamentos de indivíduos que se associam para determinado fim (associações e afins) ou por um patrimônio que é destinado a uma finalidade específica (fundações e congêneres): as chamadas pessoas jurídicas (ou morais), por oposição aos indivíduos, pessoas naturais (ou físicas).

Disponível em:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Personalidade_jur%C3%ADdica>.

Acesso em: 4 ago. 2008.

momento, aparecem os seres que vão ocupar esses cargos. Alguns, terão um vínculo político, outros, profissional, tudo isso devidamente regrado na lei. Além disso, teremos outras normas jurídicas que vão, no caso concreto, ligar uma pessoa natural a um determinado cargo. São atos infra-legais denominados atos administrativos.

Lembra da pirâmide normativa ou pirâmide de Kelsen de que falamos anteriormente? Pois é, este é mais um exemplo da sua aplicação.

O Estado se manifesta através de uma pessoa física com competência estabelecida na lei, ocupante de um cargo público. Esta competência é atribuída pela lei e o ocupante do cargo somente pode agir nos limites estabelecidos pelo texto legal para o cargo determinado. Qualquer desrespeito será denominado de desvio de poder.

Portanto, sabemos que o Estado é pessoa jurídica e como pessoa jurídica responde por seus atos.

Mas é importante, ainda, fazer outro questionamento: como o Estado adquire sua personalidade jurídica?

É simples. A **personalidade jurídica** estatal é conferida pela Constituição originariamente. Significa que sua personalidade jurídica não poderá ser retirada por ato constituinte derivado. Além disso, após sua criação, é o Estado, através do seu Poder Legislativo, que vai produzir as normas de todo o seu ordenamento jurídico. O Estado somente não produz a norma fundamental, eis que criado por ela. Entretanto, após sua criação, passa a ter a competência para estabelecer as normas de todo o seu ordenamento jurídico, cujos limites estão na previsão constitucional.

Bem, quanto à personalidade jurídica, não há mais dúvidas. Entretanto, qual é a personalidade jurídica do Estado? É a mesma de qualquer outra pessoa jurídica? O que você pensa a respeito? Anote em seu caderno.

Regime jurídico

É o conjunto de normas que regem uma determinada situação ou relação jurídica.

Antes de discutir qual a personalidade jurídica do Estado, vamos resgatar uma discussão que já fizemos anteriormente. Qual é o objetivo de termos o Estado? Não falamos que só faz sentido a existência de um Estado para concretizar aqueles interesses que, individualmente, não podemos concretizar?

Não é isso?

Bem, se isso que estamos afirmando é verdade, evidentemente que este Estado vai ter que estar numa condição diferenciada de superioridade frente a qualquer sujeito e dotado de meios que o possibilitem alcançar aquilo que os indivíduos, numa sociedade, não teriam condições de concretizar, em razão da própria disparidade de interesses em jogo.

Significa, também, que ele deverá ser dotado de força para que, em caso de conflito, possa se impor frente aos indivíduos, sempre lembrando que existe um limite de ação estabelecido constitucionalmente.

Se tudo isso que eu digo para você faz sentido, significa que o Estado não pode ter a mesma personalidade atribuída às demais pessoas jurídicas e aos indivíduos. Se tivesse a mesma personalidade jurídica, estaria em condição de igualdade e não teria força para se impor. Denominamos a personalidade do Estado de personalidade jurídica de direito público. Esta personalidade vai estabelecer um **regime jurídico** diferenciado quando o Estado se relacionar com os demais sujeitos, cuja característica é a posição de superioridade.

Retomando: a personalidade jurídica do Estado é de direito público em razão de que ele é criado justamente para concretizar os objetivos estabelecidos constitucionalmente e, de forma bem simples, caracterizados como interesse público. Esta personalidade dá ao Estado a superioridade necessária para que ele se imponha em caso de conflitos. Importante que esta superioridade vai se refletir em todo o regime jurídico que ordena sua atuação, sendo objeto de estudo nas próximas seções.

Seção 6.3

Descentralização Político-Administrativa do Estado

Bem, já vimos em pontos anteriores que o nome do Estado brasileiro é República Federativa do Brasil, estabelecido no art. 1º da Constituição da República. O Estado brasileiro, no exterior, é representado pelo Presidente da República. E internamente, como se concretizam suas atividades?

Para entender como o Estado desempenha suas atribuições, temos que falar em descentralização político-administrativa. Significa que em termos mundiais, o Estado brasileiro se apresenta como uma única pessoa jurídica, com personalidade internacional, mas internamente há divisão em várias pessoas jurídicas.

Algumas dessas pessoas, serão pessoas político-administrativas. Outras serão apenas administrativas. Isso, como já falamos anteriormente, decorre de uma decisão política. No caso dos entes políticos, pelo Poder Constituinte Originário. No caso dos entes administrativos, pelo Governo do ente político.

Quando se trata de descentralização político-administrativa, é a própria Constituição da República que estabelece quais os entes que compõem a estrutura da República Federativa do Brasil. São entes político-administrativos do Estado a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Esta organização político-administrativa está estabelecida no art. 18 da Constituição da República. Um traço peculiar destes entes, é que eles detêm a

competência para legislar, nos termos estabelecidos na Constituição da República. Estes entes político-administrativos são aqueles que obrigatoriamente terão personalidade jurídica de direito público, nos termos anteriormente abordados.

Atenção. A República Federativa do Brasil não é a mesma pessoa jurídica que a União. São pessoas distintas. A República é o todo, composta dos demais entes político-administrativos. A União apenas representa a República nos assuntos que lhe são afetos, segundo as competências estabelecidas constitucionalmente.

Esta questão das competências, estudaremos mais adiante.

Resta falar das pessoas administrativas. Cada ente político-administrativo vai ter competências estabelecidas constitucionalmente. Para concretizar estas competências, poderão descentralizar as suas atividades a outros entes que desempenharão apenas estas atividades e que não terão capacidade legislativa, ou seja, não terão capacidade para elaborar a lei, apenas para concretizá-la (Exemplo: Autarquias, Fundações Públicas, Sociedade de Economia Mista, Empresas Públicas). A criação de cada ente administrativo se dá através de lei, sendo atribuída personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, como demonstraremos posteriormente.

SÍNTESE DA UNIDADE 6



Nesta unidade, observamos quais são os entes integrantes da República Federativa do Brasil: a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Verificamos que União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, são entes político-administrativos e que, desta forma, têm poder para elaborar a sua legislação e concretizar atividades administrativas próprias, de acordo com as competências estabelecidas constitucionalmente.

Além disso, verificamos que em decorrência da descentralização político-administrativa, são atribuídas competências a cada um dos entes federados para que eles possam exercer sua autonomia no âmbito territorial próprio, sempre observando o que diz a lei hierarquicamente superior.

Sobretudo, verificamos que cada um desses entes estatais, tem personalidade jurídica própria. Com isso, cada ente é sujeito de direitos e obrigações. Como sujeito de direito, pode cobrar condutas, mas por outro lado, responde por suas ações.

COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS

OBJETIVOS DESTA UNIDADE

- Entender os métodos constitucionais de partição das competências estatais, suas espécies e o fundamento jurídico-constitucional destas competências.

AS SEÇÕES DESTA UNIDADE

Seção 7.1 – A Predominância do Interesse

Seção 7.2 – Partilha de Competências

Seção 7.1

A Predominância do Interesse



¹ Você viu que afirmamos anteriormente que o interesse público é a razão de ser do Estado. Olhando os entes estatais segundo as suas peculiaridades, veremos que uns estarão mais próximos do que os outros com relação a determinados interesses. Pois bem, este fato orienta o legislador quando vai estabelecer juridicamente de quem é uma determinada competência, como veremos adiante.

¹ Disponível em: <<http://www.diplomaciaenegocios.com.br/noticias/politicos.gif>> Acesso em: 2 jul. 2008.

Este critério do interesse, parece ser a orientação utilizada pelo constituinte na elaboração da Constituição da República, pelo menos, preponderantemente. Em decorrência dele, à União competem as matérias de predominante interesse nacional, como é o caso das relações com Estados Estrangeiros e participar de organizações internacionais, estabelecidas no inciso I do art. 21, da CR/88. Aos Estados competirão as matérias de predominante interesse regional, como é o caso da instituição, mediante lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, estabelecido no art. 25, §3º, da CR/88. Aos Municípios, ficam asseguradas as matérias de predominante interesse local, como é o caso da criação, organização e supressão de distritos, nos moldes do inciso IV do art. 30 da CR/88. Ao Distrito Federal, em decorrência da vedação de sua divisão em Municípios, são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. Entretanto, é necessário salientar que os Estados têm, por força da previsão estabelecida no §1º do art. 25 da CR/88, competências remanescentes.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

A título de exemplo, partindo do exposto, compete à União explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e, CR); compete aos Municípios explorar os serviços de transporte intramunicipal (art. 30, V, CR); e aos Estados, em virtude de sua competência remanescente (art. 25, §1º, CR), competirá explorar o transporte intermunicipal.

Seção 7.2

Partilha de Competências

Você sabe o que são competências? Procure apontar em seu caderno o que você entende por competências. Depois eu digo o que penso sobre elas.

Pois bem, vamos lá. Antes, eu vou comentar algo que é necessário saber para compreender as competências.

Anteriormente falamos que existem diversos entes político-administrativos com personalidade jurídica própria, não é? Pois bem, lembra do constituinte originário de que falamos num ponto anterior? Ele é que fez uma opção constitucional que vamos compreender agora.

A opção constitucional de um estado federado estabelece a necessidade de existência de diversos entes estatais com autonomia político-administrativa de forma que teremos entes federativos diversos convivendo numa mesma base territorial, cada qual com uma capacidade legislativa ou administrativa distintas.

O estado federado é complexo. Sua complexidade como já deixamos implícito, pressupõe um pacto estabelecido em uma Constituição que estabelecerá as regras que possibilitarão a convivência harmônica. Assim, temos nesta constituição, a partição de competências para que seja possível a administração do todo evitando que ocorram conflitos de competências entre os entes.

Isso decorre da autonomia política-administrativa de cada uma das entidades federativas. Portanto, cada ente tem competências legislativas e administrativas, privativas, concorrentes ou suplementares. Estas competências nada mais são que atribuições estabelecidas em lei.

7.2.1 – COMPETÊNCIAS ENUMERADAS E REMANESCENTES

Como falamos no item anterior a partição constitucional das competências estatais está estabelecida na Constituição da República através de duas técnicas: as competências enumeradas e as remanescentes. As enumeradas são aquelas expressamente estabelecidas legislativamente a algum dos entes federados. As remanescentes (reservadas) são as estabelecidas ao ente federativo que não recebeu a competência expressa.

A República Federativa do Brasil adota em sua Constituição uma técnica complexa de distribuição de poderes, já que estabelece um federalismo cooperativo, com competências concorrentes (art. 24 da CR); competências comuns (art. 23 da CR); e possibilidade de delegação de competências (art. 22, parágrafo único, da CR).

7.2.2 – COMPETÊNCIA RESIDUAL E COMPETÊNCIA REMANESCENTE (RESERVADA)

Na competência residual, certa matéria jurídica é atribuída pela Constituição a algum dos entes federados, de forma exaustiva, específica e exclusiva. A Constituição da República estabelece a competência residual em relação aos impostos à União, conforme dispõe o art. 154, I, da Constituição da República:

Art. 154. A União poderá instituir:

I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

Por outro lado, na competência remanescente (reservada), certa matéria jurídica é atribuída parcialmente para algum dos entes da federação de forma expressa. Se a matéria não foi expressamente atribuída a outro ente da federação, presume-se como sendo daquela categoria de ente da federação que não recebeu competências enumeradas. A competência remanescente (reservada), no caso brasileiro, foi atribuída aos Estados-membros, conforme art. 25, § 1º, da Constituição da República.

7.2.3 – COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

Já dissemos que as atribuições de cada ente estatal são estabelecidas na Constituição da República através de competências. Uma diferenciação que devemos fazer é entre competências legislativas e administrativas.

Pela competência administrativa a Constituição outorga ao ente político-administrativo a atribuição para realizar atos de execução, ou seja, o exercício da função administrativa. Exemplificativos são os arts. 21, 23 e 30, inciso V, da Constituição da República. No art. 21, estão estabelecidas as competências privativas da União; no art. 23, as competências comuns de todos os entes federativos; e no art. 30, inciso V, as competências privativas dos municípios.

Pela competência legislativa, a Constituição da República outorga ao ente político-administrativo a competência para legislar, ou seja, para editar atos normativos gerais e abstratos. Exemplificativos são os arts. 22, 24, 30, incisos I e II e 32, § 1º, da Constituição da República. No art. 22, estão estabelecidas as competências privativas da União; no art. 24, as competências concorrentes entre União, Estados-membros e Distrito Federal; no art. 30, as competências municipais; no inciso I, a competência para legislar sobre assuntos de interesse local; no inciso II, a competência legislativa suplementar; no art. 32, § 1º, as competências distritais.

Toda esta distribuição de competências visa à concretização dos fundamentos e dos objetivos constitucionais, como já afirmamos anteriormente. Esta distribuição é que possibilita a organização na prestação das atividades de interesse das coletividades, evitando a ingerência de um ente estatal nos assuntos afetados a outros, estabelecendo um verdadeiro modelo cooperativo a partir da partição de competências.

7.2.4 – COMPETÊNCIA EXCLUSIVA E COMPETÊNCIA PRIVATIVA

A competência, tal como estamos explicando a você, em decorrência da partilha constitucional, pode ser exclusiva ou privativa. Na doutrina, é comum a diferenciação. E é compreensível que assim seja. Para esclarecer o tema, vamos citar a doutrina e após exemplificar com artigos constitucionais, de modo a ficar nítida a diferença.

Segundo Silva (2005), a diferença entre a competência exclusiva e a privativa diz respeito a sua delegabilidade. Assim, a competência exclusiva seria indelegável, enquanto que a privativa seria passível de delegação. Me parece que este é o melhor entendimento acerca do tema, entretanto, a Constituição da República não apresenta um rigor técnico quando prescreve a competência dos entes públicos. É o caso, por exemplo, dos arts. 51 e 52 da CR/88, que estabelecem matéria de competência exclusiva mas as denomina de competência privativa.

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II – proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III – elaborar seu regimento interno;

(...)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

III – aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

c) Governador de Território;

d) presidente e diretores do Banco Central;

e) Procurador-Geral da República;

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

(...)

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Veja se não temos razão ao diferenciar as competências. É nítida a necessidade de diferenciação, não acha? Se não houvesse diferença entre ambas, alguns assuntos afetos a um dos poderes estatais, poderia vir a ser delegado a outro, descaracterizando a própria separação de poderes. Portanto, é necessário compreender como é de suma importância a diferenciação entre ambas as categorias, de modo que se garanta um controle entre os poderes, por força da própria Constituição.

Você já imaginou se o Poder Legislativo Municipal pudesse delegar a competência legislativa ao prefeito municipal? Teríamos a unificação do poder.

É necessário salientar que as competências são distribuídas de diversas formas. Por um lado, quando analisamos a estrutura da União estabelecida constitucionalmente, verificamos que as competências são partilhadas entre os poderes ou órgãos estatais. Por outro lado, quando analisamos a organização político-administrativa, verificamos que as competências são partilhadas entre os entes federativos. Neste sentido, teremos competências legislativas e administrativas.

Estas competências também serão classificadas como exclusivas, privativas, comuns, concorrentes ou suplementares.

Assim, a técnica adotada pelo constituinte originário estabeleceu competências materiais ou administrativas no art. 21, da Constituição da República, a serem exercidas de modo exclusivo pela União. É necessário esclarecer que a titularidade das competências, neste caso, permanece com a União, mesmo em caso de transferência da execução das atividades. Neste sentido, embora possa haver a transferência da execução, pode-se afirmar que a competência é exclusiva pois o titular do serviço poderá controlar esta atividade delegada. Poderia-se afirmar que a exclusividade dá esse controle sobre a atividade.

Art. 21. Compete à União:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

(...)

VII – emitir moeda;

VIII – administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

- b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- (...)

No art. 22, a Constituição da República estabelece competências legislativas privativas. A possibilidade de delegação destas competências aos Estados-membros está prevista em seu parágrafo único. Esta possibilidade de delegação é estendida ao Distrito Federal, em razão de que lhe cabe as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (art. 32, §1º, CR).

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II – desapropriação;
- III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V – serviço postal;
- VI – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII – comércio exterior e interestadual;
- IX – diretrizes da política nacional de transportes;
- X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI – trânsito e transporte;
- XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV – populações indígenas;

- XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII – organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX – sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII – seguridade social;
- XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV – registros públicos;
- XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;
- XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
- XXIX – propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Por outro lado, é necessário lembrar que a própria Constituição da República quando estabelece a partilha de competências, o faz prevendo algumas atividades que são consideradas comuns aos diversos entes federativos. Estas competências estão previstas no seu art. 23.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

- II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Quanto às competências municipais, foram estabelecidas as previstas no art. 30 da Constituição, que pressupõem competências exclusivas e suplementares. Podemos entender que a competência suplementar é uma subespécie de competência concorrente, pois através de seu exercício o município poderá complementar a legislação federal e a estadual.

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV – criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Destas competências previstas no art. 30, algumas são exclusivas, outras privativas. Podemos afirmar que embora o inciso II deste artigo afirme que a competência do município é suplementar, em algumas matérias é competência suplementar exclusiva, já que outro ente político-administrativo não poderá legislar a respeito. É o caso da legislação tributária que, no teor do art. 156 da Constituição, são competências exclusivas do município. Entretanto, caberá à União editar normas gerais sobre direito tributário.

Por outro lado, a Constituição faz menção a outra espécie de competências: as remanescentes ou reservadas. Estas são atribuídas aos Estados federados. Entretanto, aos Estados são previstas três espécies de competências: no § 1º, as competências remanescentes; no § 2º, uma competência privativa; e no § 3º, uma competência exclusiva.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Finalmente, deve-se esclarecer que a Constituição estabeleceu no art. 24 as competências legislativas concorrentes, pelo qual incumbe à União estabelecer normas gerais e aos Estados e Distrito Federal, suplementá-los. Se houver omissão da União na elabora-

ção de normas gerais, poderão Estados e Distrito Federal legislar plenamente a respeito da matéria, sendo que a superveniência de lei federal suspende a sua eficácia (art. 24, §1º e §4º, CR).

SÍNTESE DA UNIDADE 7



Nesta unidade, verificamos que competências são, nada mais, que atribuições estabelecidas na lei, para que os diversos entes estatais concretizem os fundamentos da República. Estas competências, estabelecidas na Constituição da República, são de observância obrigatória por todos os entes estatais.

Vimos, também, que a partilha constitucional das competências se dá através do critério do interesse. Desta forma, cada ente político-administrativo poderá desempenhar apenas aquelas competências que decorram do prévio estabelecimento constitucional.

FINANÇAS PÚBLICAS

OBJETIVOS DESTA UNIDADE

- Estudar as disposições constitucionais sobre finanças públicas e orçamento público, bem como as despesas e receitas públicas.
- Entender o que é um ordenador de despesa, e os requisitos de validade da despesa pública, o processo legislativo e o ciclo orçamentário.
- Verificar os trâmites para a efetiva gestão orçamentária e o papel constitucional das leis orçamentárias.

AS SEÇÕES DESTA UNIDADE

Seção 8.1 – Finanças Públicas na Constituição da República de 1988

Seção 8.2 – Despesa Pública

Seção 8.3 – Receita Pública

Seção 8.4 – Orçamento Público

Seção 8.5 – O Orçamento Público

Seção 8.6 – Processo Legislativo para a Elaboração de Leis Sobre Finanças Públicas

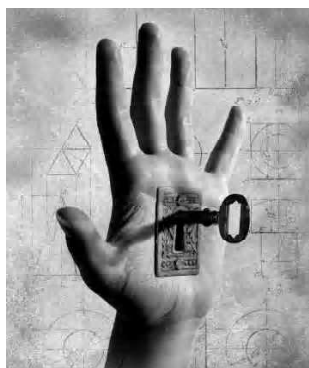
Seção 8.7 – Ciclo Orçamentário

Seção 8.8 – Etapas de Elaboração Legislativa

Seção 8.1

Finanças Públicas na Constituição da República de 1988

1



Finanças públicas é um assunto diretamente relacionado ao Estado para que ele possa realizar tudo aquilo que é sua competência e normalmente nos referimos como concretização do interesse público. Ou seja, para concretizar as diversas atividades estabelecidas constitucionalmente, o Estado necessita recursos financeiros para fazer frente aos seus gastos. A esse binômio denominamos receitas e despesas públicas.

É simples, qualquer indivíduo só pode gastar o que ganha, caso contrário terá um saldo financeiro negativo, ou seja, um déficit. Com o Estado não é diferente, só que neste caso, se não tiver receita pública, poderá ter um déficit público.

Bem, em termos de Estado, quem estuda as normas que regulam a atividade financeira é o direito financeiro. Assim, na própria Constituição da República teremos normas superiores que estabelecem as diretrizes para as finanças do Estado. Elas estão localizadas no Capítulo II do Título VI, mais precisamente a partir do art. 163.

Título VI – Da Tributação e do Orçamento

Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional

Seção I – Dos Princípios Gerais

Seção II – Das Limitações do Poder de Tributar

Seção III – Dos Impostos da União

Seção IV – Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal

Seção V – Dos Impostos dos Municípios

Seção VI – Da Repartição das Receitas Tributárias

Capítulo II – Das Finanças Públicas

Seção I – Normas Gerais à artigos 163 e 164

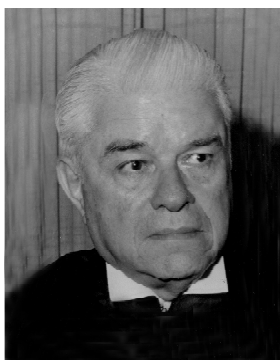
Seção II – Dos Orçamentos à artigos 165 a 169

¹ Disponível em: <http://pwp.netcabo.pt/cris_gp/images/hand.jpg> Acesso em: 2 jul. 2008.

É necessário ressaltar que a Constituição estabelece as diretrizes para as finanças públicas, de modo que elas extrapolam os artigos referidos. As normas constitucionais serão regulamentadas por leis e outros atos normativos, todos sempre coerentemente ajustados no ordenamento jurídico.

Além disso, salienta-se que vários outros dispositivos da Constituição regulam atividades financeiras dos entes estatais, como é o caso do art. 52, V, da CR/88, que atribui privativamente ao Senado a competência para autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

Mas o que significa "**Finanças Públicas**"?



Na clássica exposição de **Aliomar Baleeiro** (1990, p. 6) finanças públicas é "a disciplina que, pela investigação dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou de outras pessoas de direito público, assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental".

E qual o seu conteúdo?

Nos explica Valter Paldes Valério (1987, p. 42) que seu conteúdo constitui-se das "tradicionais áreas da despesa, da receita, do orçamento e do crédito público e, mais, tudo o que diga respeito à atividade financeira do Estado relacionada com a intervenção deste no domínio privado, por razões de ordem política, econômica e social".

Finanças Públicas

É um ramo da ciência econômica, que trata dos gastos do setor público e das formas de financiamento desses gastos. Podemos dizer, que as Finanças Públicas abrangem a captação de recursos pelo Estado, sua gestão e seu gasto para atender às necessidades da coletividade e do próprio Estado.

A partir daí, são desenvolvidos estudos, teorias e modelos que procuram explicar:

- a evolução da participação do setor público na economia;
- as formas de intervenção do Estado na atividade econômica;
- as fontes e origens das receitas públicas bem como a evolução crescente dessas receitas relativamente ao produto/renda nacional.

Disponível em:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Finan%C3%A7as_p%C3%BAblicas>.

Acesso em: 4 ago. 2008.

Aliomar de Andrade Baleeiro

Foi um político e jurista brasileiro, presidente do Supremo Tribunal Federal de 1971 a 1973. Foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal em 1965 pelo presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, tendo sido eleito presidente da corte em 10 de fevereiro de 1971, cargo que exerceu até 9 de fevereiro de 1973. Na academia jurídica, destacam-se suas obras sobre Direito Tributário.

Disponível em:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Aliomar_baleeiro>.

Acesso em: 4 ago. 2008.

Imagem disponível em:

<<http://www.stf.gov.br/imprensa/2006jul/baleeiroa.jpg>>

Acesso em: 2 jul. 2008.

**Lei 4.320/64**

Disponível em:
[http://www.planalto.gov.br/
ccivil_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm).
Acesso: 02 jul. 2008.

Lei Complementar 101/2000

Disponível em:
[http://www.planalto.gov.br/
ccivil_03/Leis/LCP/
Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm).
Acesso: 02 jul. 2008.

Portanto, a partir destas considerações, podemos dizer que por finanças públicas teremos que compreender as atividades dos entes estatais que possibilitam a concretização de suas atividades através do suprimento de recursos financeiros bem como da organização da despesa, sempre mediante a edição e observação das respectivas prescrições legais.

Assim, o Estado somente realiza suas várias atividades em razão de que o ordenamento jurídico possibilita e estabelece as condições pelas quais vai arrecadar receitas para fazer frente às despesas de execução e manutenção da própria estrutura estatal, seja em decorrência da imposição de obrigações tributárias (por exemplo, a imposição do dever de recolher um tributo, como é o caso do Imposto de Renda – IR, do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU ou do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS), seja em decorrência da exploração do seu próprio patrimônio (por exemplo, a renda auferida pela locação de imóvel do domínio público). A atividade que regula esta atividade financeira do Estado é regida pelo direito financeiro.

A atividade financeira do estado tem sustentabilidade no seguinte tripé: a Constituição da República, a **Lei 4.320/64** (Lei da Contabilidade Pública) e a **Lei Complementar 101/2000**.

Uma questão que devemos lembrar aqui, refere-se à competência legislativa concorrente e suplementar. Lembra da competência legislativa de que falamos anteriormente? Que tal você dar uma olhada lá nos arts. 24, 30 e 32 da Constituição da República? Vamos lá.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – orçamento;

(...)

§1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

(...)

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Estes artigos estabelecem as competências legislativas em cada órbita governamental.

Lembra?

Pois bem, quando se trata de elaboração de normas gerais aplicadas ao Direito Financeiro, o instrumento legislativo a ser utilizado é a Lei Complementar, segundo a previsão estabelecida no § 9º do art. 165 da Constituição da República, cuja competência é da União.

Como ocorre a organização das finanças do ente político-administrativo?

Esta organização se dá através da lei, nos termos do art. 165 da Constituição da República, que apresentamos a seguir:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Portanto, como estamos verificando, a Constituição estabelece uma regra de conduta ao gestor público, o qual deverá respeitar a previsão legal. Se porventura não houver previsão para uma determinada ação da administração, o gestor deverá se preocupar inicialmente em fazer o ajuste na Lei Orçamentária para posteriormente executar a ação. Isso porque o art. 167 da Constituição da República exige autorização legislativa, por meio de lei ordinária.

Art. 167. São vedados:

- I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
- IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo;
- V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
- VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
- VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;
- VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, §5º;
- IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;
- X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

Seção 8.2

Despesa Pública

Despesa pública, segundo Baleeiro (1990, p. 65), pode ter dois conceitos. Um mais amplo, outro mais restrito. No primeiro caso, "designa o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos". Assim, a despesa é parte do orçamento, nela estando classificadas todas as autorizações para gastos com as diversas atividades estatais. Em outras palavras, forma o "complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio dos diferentes setores da administração".

Noutro sentido, é "a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo". Em regra, diz o autor, envolve fins do serviço público, regulados pelo Direito Administrativo e, normalmente, segundo a técnica da ciência da Administração.

Assim, a despesa pública pressupõe emprego dos recursos públicos visando objetivos públicos. Em consequência, diz o autor, "se o objetivo público é alcançado sem essa aplicação de dinheiro, não há despesa pública, mas outro processo financeiro e administrativo".

Em decorrência disso, a despesa pode ser entendida como uma parte do orçamento direcionada ao custeio de determinado setor administrativo que cumprirá uma função ou atribuição governamental.

Mas quais são esses objetivos públicos?

Os objetivos são aqueles que visam atender às necessidades de interesse da população, como é o caso da educação, da saúde, da segurança, que são prestados diretamente pelo Estado, ou mesmo, atividades reguladoras de atividades prestadas indiretamente por particulares, como é o caso dos serviços públicos concedidos ou de atividades de exploração livre pela iniciativa privada, estes dois últimos, sob a fiscalização de agências reguladoras.

Assim, toda despesa pública visa ao atendimento das demandas sociais que o Estado tem competência constitucional para concretizar.

É importante ressaltar que o final da década de 1990 é um marco no cenário político-econômico no país. Apresenta-se uma mudança de perfil da administração pública para que ela incorpore noções de competitividade e desenvolvimento, adequando as finanças estatais a um novo modelo de Estado, de forma que o orçamento seja uma diretriz a ser observada e concretizada. A ação do momento é falar em **Administração Gerencial**.

Neste cenário é aprovada a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, inicialmente muito criticada politicamente, mas que impondo um rígido controle do gasto público e do próprio administrador, estabelece o dever de estabilização entre receitas e despesas. Este é um marco importante no ajuste das contas públicas.



Administração Gerencial

Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues/breve_historico.htm.

Acesso: 02 jul. 2008.



Código Penal

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm.
Acesso: 02 jul. 2008.

Lei 10.028, de 2000

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm.
Acesso: 02 jul. 2008.

Ordenador de Despesa

Disponível em: http://srv00.tce.rs.gov.br:8082/noticia.php?noticia_id=1314&vsecaoid=25.
Acesso: 02 jul. 2008.

Decreto-lei 200/67

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm.
Acesso: 02 jul. 2008.

É esta lei que vai ajustar as condutas estabelecidas pela Lei 4.320/64. Se nesta lei temos a instituição de normas de Direito Financeiro com previsão da receita e despesa públicas, sua classificação e contabilização no orçamento da entidade federativa, a Lei Complementar nº 101/2000, estabelece que esta relação deve ser equilibrada, sendo o administrador o responsável pelo equilíbrio das contas.

Outra lei muito importante é o **Código Penal**, que contém um capítulo denominado "crimes contra as finanças públicas", acrescido pela **Lei 10.028, de 2000**, que também fez previsão, em seu art. 5º, de uma infração administrativa contra a lei de finanças públicas, aplicada exclusivamente ao gestor público.

8.2.1 – ORDENADOR DE DESPESA

Quando "alguém" manda fazer um pagamento, é o responsável por aquela saída de dinheiro público. Esse "alguém" é o **ordenador de despesa**, o agente público responsável pela concretização da despesa. A função está prevista no § 1º do art. 80 do **Decreto-lei 200/67**:

§1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

O referido decreto-lei é aplicável apenas na órbita federal ou quando estiverem em jogo os recursos da união. Entretanto, o que nos interessa neste momento, é a definição legal. E esta definição legal é aplicável em qualquer órbita governamental.

Portanto, em qualquer ente estatal, o ordenador de despesa será o responsável pelos gastos públicos e, nesta condição, poderá responder pela má aplicação de recursos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não faz referência direta ao ordenador de despesa. Entretanto, estabelece uma rigidez de conduta no que se refere ao equilíbrio das contas públicas, responsabilizando qualquer conduta da qual decorra desequilíbrio das contas públicas, desvio entre as metas estabelecidas e as realizadas, geração indevida de despesas com pessoal, seguridade social e outras.

8.2.2 – REQUISITOS DE LEGITIMIDADE DA DESPESA PÚBLICA

Você lembra que já afirmamos lá no início que a administração pública deve obedecer o princípio da legalidade? Pois é, toda despesa deve ter previsão legal. Entretanto, outros aspectos devem ser observados para garantir a legitimidade das ações administrativas, como é o caso da utilidade e da oportunidade.

A legitimidade da despesa pública, segundo Valter Paldes Valério (1987, p. 72), está assentada em pelo menos três requisitos: a **utilidade**, a **oportunidade** e a **legalidade**.

A **utilidade** da despesa se concretiza quando ela satisfaz uma necessidade pública. Em outras palavras, vai se verificar se a despesa é útil, pelo grau de satisfação de interesse público e atendimento da coletividade. Logo, a despesa tem que ter razoabilidade, caso contrário perde sua legitimidade.

A **oportunidade** da despesa significa que a administração não deve efetuar gastos com obras supérfluas ou menos urgentes. Valério (1987) afirma que aplica-se o requisito da oportunidade em tempos de crise. Particularmente, entendo que a oportunidade deve ser um requisito para a validade da despesa pública em qualquer momento em razão de que o ordenador de despesa deve observar os princípios da administração pública, dentre os quais o da indisponibilidade do interesse público pela administração. Portanto, razão existe para o respeito ao interesse de toda a coletividade já que é ela que contribui para com o Fisco.

**Decreto-Lei 201/67**

Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm.
Acesso: 02 jul. 2008.

A **legalidade** significa que a despesa deve estar prevista em lei. Em outras palavras, significa que a despesa pública deve estar prevista nas leis orçamentárias para que seja enquadrada como legal. Desrespeitar a norma constitucional implica em crime de responsabilidade, conforme estabelece o inciso V, do art. 1º, do **Decreto-Lei 201/67**:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeitos a julgamento pelo Poder Judiciário, independentemente de pronunciamento da Câmara de Vereadores:

(...)

V – ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

No Brasil, por exemplo, a Constituição da República estabelece no § 8º do art. 166:

§8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à **fixação da despesa**, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifei)

8.2.3 – CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

Neste ponto, faremos alusão a apenas duas classificações da despesa pública, embora, doutrinariamente, tenhamos inúmeras outras classificações. Qual a razão? Devido a ser de nosso interesse abordar os aspectos legais que possibilitam a realização da despesa. Outros aspectos classificatórios, vocês deverão estudar em componentes curriculares voltados à própria contabilidade pública. Assim, classificaremos a despesa pública quanto a sua natureza (orçamentária e extra-orçamentária) e quanto à duração ou regularidade (ordinária, extraordinária e especial).

Isso porque, como afirmei anteriormente, interessa-nos abordar o aspecto legal e a processualidade para que o gestor público consiga programar uma despesa que tenha sido estabelecida com valor inferior ou, até mesmo, que entenda o mecanismo legal necessário para que venha a suplementar o orçamento.

a) Quanto à natureza

Quanto à natureza a despesa pública divide-se em orçamentária e extra-orçamentária.

Despesa orçamentária é aquela que depende de autorização legislativa para ser realizada e que somente pode ser efetivada com a devida dotação orçamentária. Ou seja, tem que ter previsão em lei.

Despesa extra-orçamentária. É aquela que constitui pagamentos que não dependem de autorização legislativa, ou seja, não integram o orçamento público. São saídas de numerário não contempladas na **Lei de Meios**, que se compensam com entradas anteriores a título de depósito (descontos, retenção, caução), empréstimos por antecipação de receita, ou quaisquer dispêndios que correspondam a retorno de valores recebidos anteriormente e classificados como receita extra-orçamentária e os restos a pagar. São uma espécie de devolução de valores arrecadados sob título de receitas extra-orçamentárias.

b) Quanto à duração ou regularidade

Relativamente à duração ou regularidade a despesa pública se classifica em ordinária, extraordinária e especial.

Lei de Meios

Sinônimo de Lei Orçamentária ou Lei de Orçamento. Assim denominada porque possibilita os meios para o desenvolvimento das ações relativas aos diversos órgãos e entidades que integram a administração pública.

Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_.asp>.
Acesso: 25 jun. 2008.

Ordinária é a despesa comum, previsível e constante. É a despesa com o próprio funcionamento da máquina administrativa e com a prestação dos serviços públicos em sentido amplo. Por exemplo, despesas com pessoal, material de expediente e combustíveis, dentre outras.

Extraordinária é a despesa que se realiza em caráter eventual, esporádico, provocada por situação imprevisível não constante do orçamento. Por exemplo, gastos por motivo de guerra, para atender flagelo de enchente, de furacão, dentre outros.

Especial é a despesa que embora previsível, não está prevista no orçamento (por exemplo, as despesas com desapropriação, etc.).

8.2.4 – CRÉDITOS ADICIONAIS

Créditos adicionais são valores acrescidos ao orçamento durante a sua execução. Decorrem da falta de previsão ou previsão a menor no orçamento. Sua previsão está no art. 40 da Lei 4.320/64:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Previstos no art. 41 da Lei 4.320/64, classificam-se em:

Suplementares: constituem autorizações para reforço de dotações orçamentárias. Ou seja, existe previsão orçamentária, mas esta é inferior ao valor necessário à concretização da atividade.

Especiais: constituem autorizações para realizar despesas não previstas, em razão de que não há dotação orçamentária na lei orçamentária vigente.

Extraordinários: constituem autorizações destinadas a atender despesas imprevisíveis e urgentes que por alguma razão a administração tem o dever de concretizar. Por exemplo, as decorrentes de calamidade pública.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Abertura dos créditos adicionais

Os **créditos suplementares** podem ser autorizados na própria Lei de Meios até determinado limite, ou por lei específica e abertos por decreto do Poder Executivo. Depende da prévia existência de recursos financeiros disponíveis.

Os **créditos especiais** devem ser autorizados por lei específica para cada caso e abertos por **decreto** do Poder Executivo. Depende da prévia existência de recursos financeiros disponíveis.

Os **créditos extraordinários** são abertos por decreto do poder Executivo, que será imediatamente encaminhado ao Legislativo para conhecimento, considerando a característica de urgência.

8.2.5 – FASES DA DESPESA PÚBLICA

A despesa pública é composta das seguintes fases previstas nos arts. 58 a 70 da Lei 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

O **empenho** é definido pelo art. 58 da Lei 4.320/64 como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. O empenho, pois, vincula dotação de créditos orçamentários para o pagamento da referida despesa.

Decreto

Decreto 1 - *Lato Sensu*, todo ato ou resolução emanada de um órgão do Poder Público competente, com força obrigatória, destinado a assegurar ou promover a boa ordem política, social, jurídica, administrativa, ou a reconhecer, proclamar e atribuir um direito, estabelecido em lei, decreto legislativo, decreto do Congresso, decreto judiciário ou judicial; 2 - Mandado expedido pela autoridade competente: decreto de prisão preventiva, etc; 3 - Ato pelo qual o chefe do governo determina a observância de uma regra legal, cuja execução é de competência do Poder Executivo e; 4 - *Stricto Sensu*, qualquer sentença proferida por autoridade judiciária.

Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_l.asp>.
Acesso: 25 jun. 2008.

O art. 59 determina que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos, vedando aos Municípios, como se verá em seção posterior, a assumirem obrigações sem disponibilidade suficiente com execução além do término do mandato do Prefeito, em consonância com o mandamento do art. 42 da LRF.

O prévio empenho é requisito obrigatório para a realização da despesa, previsto no art. 60 da Lei 4.320/64, razão pela qual entende-se por “realização de despesa”, não o efetivo pagamento, mas o comprometimento com obrigação que implique em gasto público.

O empenho pressupõe anterioridade, antecedendo a execução da despesa e seu efetivo pagamento.

A Nota de Empenho, prevista no art. 61, é o instrumento que materializa a garantia de pagamento na relação entre o Poder Público e a outra parte contratual. A regra é que o empenho deva preceder a despesa. Entretanto, o § 1º do art. 60 estabelece uma exceção ao fazer previsão de dispensa da emissão do respectivo documento:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

Como exemplo de dispensa da emissão da Nota de Empenho podem ser enquadradas as transferências entre as entidades federativas, em decorrência de previsão constitucional.

A **liquidação** consiste na verificação do direito do credor com base nos documentos comprobatórios de seu crédito (art. 63), para implemento de condição. A verificação busca apurar se o objeto da despesa foi realmente alcançado, por qual valor exato, e a quem se paga este numerário.

O **pagamento** consiste no despacho de autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (art. 64). O Chefe do Executivo, originariamente, é a autoridade que poderá delegar a competência aos seus secretários ou a outros servidores. Para emissão da ordem de pagamento, os comprovantes deverão ser previamente processados por órgão contábil do ente público.

Seção 8.3

Receita Pública



Receita pública diz respeito aos recursos financeiros que ingres-
sam nos cofres públicos, necessária para que o Estado possa realizar
despesas públicas e, com isso, concretizar obras e outras atividades ne-
cessárias à manutenção do bem-estar coletivo.

8.3.1 – CONCEITOS E ASPECTOS LEGAIS DAS RECEITAS PÚBLICAS

Para abordar as receitas públicas, inicialmente é importante conhecer a atividade fi-
nanceira do Estado, para que possamos compreender melhor o contexto no qual estão
inseridas.

O Estado, como já afirmamos, para a concretização dos interesses públicos, em tese,
tem a necessidade de concretizar três funções: a **locativa**, a **distributiva** e a **estabilizadora**.
Pela primeira, vai alocar recursos financeiros em decorrência das imperfeições do sistema
financeiro; pela segunda, vai fazer ajustamento para a distribuição de renda e da riqueza;
finalmente, pela terceira, vai lançar medidas que estabilizem a distribuição de renda e de
riqueza na sociedade. Para concretizar estas funções, o Estado deverá lançar mão de sua
atividade financeira como principal instrumento.

Mas o que é atividade financeira do Estado? Pegue o seu caderno e descreva em algu-
mas linhas o que você considera que seja esta atividade.

Muito bem. Agora vamos conceituar o assunto. Segundo Baleeiro (1990, p. 2), ativi-
dade financeira do Estado é a que se utiliza para obter dinheiro e aplicá-lo no pagamento de
indivíduos e coisas utilizadas na criação e manutenção de vários serviços públicos. Em outras
palavras, seria a arrecadação de recursos financeiros para fazer frente a suas despesas.

² Disponível em: <<http://www.fleur-de-coin.com/eurocoins/images/eurocoins.jpg>> Acesso em: 2 jul. 2008.

**Manual de Procedimentos
das Receitas Públicas**

Disponível em:
[http://www.stn.fazenda.gov.br/
contabilidade_governamental/
procedimentos.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/procedimentos.asp).
Acesso: 02 jul. 2008.

Entretanto, toda a arrecadação do Estado é considerada receita pública? Mais uma vez chamamos Aliomar Baleeiro (1990, p. 116), que a define: “receita pública é a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”.

Por outro lado, analisando o **Manual de Procedimentos das Receitas Públicas**, verificamos o seguinte conceito:

Receitas Públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas. (Brasil, 2008, p. 15).

Está claro o conceito de receitas públicas? Todo e qualquer ingresso de recursos nos cofres do Estado são receitas públicas? Mesmo os ingressos que tenham caráter devolutivo, tais como depósitos, cauções, são receitas públicas? Anote em seu caderno suas considerações para prosseguirmos no estudo.

Bem, para início de conversa, devo informá-lo que os ingressos de disponibilidades financeiras de todos os entes da federação estão regulamentados pela Lei nº 4.320/64, que os classifica em dois grupos: os orçamentários e os extra-orçamentários.

É necessário informá-lo que a doutrina não é pacífica sobre a abrangência das receitas públicas. Alguns doutrinadores consideram que os ingressos com caráter devolutivo são receitas públicas. Entretanto, este não é o entendimento mais recente, expedido pela Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2008). Por esse motivo, vamos desenvolver nossa exposição a partir deste entendimento.

Os ingressos orçamentários, denominados **Receita Pública**, são aqueles pertencentes ao ente público, arrecadados exclusivamente para aplicação em programas e ações governamentais. Os ingressos extra-orçamentários, denominados **recursos de terceiros**, são aqueles pertencentes a terceiros, arrecadados pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução.

8.3.2 – CLASSIFICAÇÕES DOUTRINÁRIAS DAS RECEITAS PÚBLICAS

As receitas públicas têm sido objeto de inúmeras classificações, de acordo com determinado ponto de vista: quanto à periodicidade, quanto à extensão territorial, quanto à aplicação, quanto à origem, quanto ao aspecto orçamentário, dentre outras classificações (Valério, 1987, p. 100).

8.3.2.1 – Quanto à Periodicidade: receitas ordinárias e extraordinárias

Segundo Baleeiro (1990, p. 116-118), as entradas que constituem a receita pública podem ser classificadas em extraordinária e ordinária.

Receitas extraordinárias são aquelas marcadas pela excepcionalidade. Diz o autor que “nessa categoria, cabem receitas que, pelo seu caráter temporário, irregular e contingente, ou pelas circunstâncias eventuais e excepcionais de que se revestem, não se enquadram no rol dos ingressos permanentes e ordinários do Tesouro, servindo-lhes de fontes perenes de recursos, pela regularidade periódica” (p. 116-117). Decorrem, como afirma Valério, (1987, p. 100), de fontes anormais ou inconstantes, que não se repetem a todos os exercícios financeiros, como é o caso do produto de operações de crédito, cobrança da dívida ativa e eventuais restituições ao Tesouro (por exemplo, o empréstimo compulsório previsto no art. 148, II, da CR/88) e o imposto extraordinário, no art. 154, II, da CR/88).

Desta exposição, portanto, retira-se a definição das **receitas ordinárias**: são os ingressos permanentes do Tesouro. Ou, segundo Valério (1987, p. 100), aquela arrecadada regularmente em cada período financeiro, tendo como característica sua continuidade, a permanência em todos os orçamentos (por exemplo, a receita tributária, de contribuições, etc.).

Herança Jacente

É o estado da herança enquanto não aparecem herdeiros para reclamá-la ou quando não há notícias da existência de tais herdeiros. Os bens são arrecadados e ficam sob a administração de um curador até que um herdeiro a reclame ou que a herança seja declarada vacante.

Bens Vacantes

São os bens da herança jacente, a qual aparentemente não existe herdeiro. Se, praticadas todas as diligências legais, não aparecem herdeiros, a herança declarada vacante passa ao domínio público.

Penas Pecuniárias

Consiste na imposição de uma multa a ser paga em dinheiro.

8.3.2.2 – Quanto à Origem: receitas originárias e derivadas

Outra classificação apresentada pelo autor, divide-se em originárias (ou de economia privada, ou de direito privado) e derivadas (ou de economia pública, ou de direito público), como subdivisão das receitas ordinárias.

As **receitas originárias** compreendem as rendas provenientes da exploração de atividade econômica pelas empresas estatais, segundo os princípios que regem as atividades privadas. Na realidade, no exercício destas atividades, o ente estatal não dispõe de prerrogativas frente aos particulares, embora possa ser instituído regime de monopólio, quando a atividade for de interesse estatal. É oriunda das rendas produzidas pelos ativos do Poder Público, pela cessão remunerada de bens e valores (aluguéis e ganhos em aplicações financeiras), ou aplicação em atividades econômicas (produção, comércio ou serviços). Baleeiro (1990) afirma que estas receitas são comumente denominadas de preços e que nesta categoria poderiam ser incluídas as receitas provenientes de **heranças jacentes** e **bens vacantes**, dentre outros. Nas palavras de Valério (1987, p. 102), é “aquela em que o Estado age sem o emprego de sua força coercitiva sobre os cidadãos”.

As **receitas derivadas** decorrem justamente da posição de superioridade do Estado. De certa forma, caracterizam-se pelo constrangimento estatal imposto ao particular, mediante lei, ou seja, derivam da prevalência do Estado sobre o particular. Fazem parte das receitas derivadas os tributos e **penas pecuniárias**, estabelecidos em lei e impostos por ato de autoridade. Os tributos, dependendo da classificação, subdividem-se em impostos, taxas e contribuições (de melhoria, sociais, parafiscais, etc.). Segundo Valério (1987, p. 102), é “aquela que o Estado obtém fazendo uso de seu poder de coação sobre os cidadãos”. São compostas das receitas tributárias, de contribuições e outras, impostas coativamente.

Por outro lado, as penalidades, normalmente são impostas através de multas pecuniárias em razão de desrespeito pelo imputado à prescrição legal.

É necessário ressaltar, como já afirmamos, que as receitas derivadas têm um nítido caráter compulsório, já que independem da vontade do particular que contribui com o fisco. Neste caso, a lei estabelece quando e como o indivíduo deverá contribuir pecuniariamente com o Estado. Ocorrendo o fato, ao contribuinte será imposta a obrigação, diferentemente das receitas originárias. Outro fundamento da divisão, segundo Baleeiro (1990, p. 117), é que as receitas originárias são oriundas do próprio patrimônio público enquanto que as derivadas, são oriundas do patrimônio privado.

8.3.2.3 – Quanto à Aplicação: geral e especial

Receita pública geral é aquela destinada a acudir o conjunto de necessidades públicas, sem que haja qualquer especificação prevista na legislação pertinente. Já a receita pública especial, é aquela que tem sua aplicação previamente estabelecida na legislação (Valério, 1987, p. 103). Um exemplo de receita pública geral são os impostos, que são arrecadados sem que o contribuinte saiba onde deverão ser aplicados. Já no caso da receita pública especial, temos a CSS que será cobrada a partir do exercício de 2009 para ser aplicada em despesa com a saúde. Poderíamos dizer que estamos frente a uma receita vinculada.

8.3.2.4 – Quanto ao Aspecto Orçamentário: corrente e de capital

A receita corrente corresponde, segundo Valério (1987, p. 103), à receita ordinária, já que compreende a tributária, a patrimonial, a industrial e a proveniente de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinada ao atendimento de despesa corrente.

A receita de capital, segundo o autor, corresponde à proveniente da realização de recursos financeiros oriundos de dívidas assumidas, da conversão em espécie de bens e direito, do *superávit* do orçamento corrente e dos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender a despesas de capital, dentre outros.

8.3.2.5 – Quanto à Previsão Orçamentária

Orçamentária é a receita prevista ou não no orçamento e que **não possui** caráter devolutivo, como é o caso da receita tributária, da receita de serviços e da receita patrimonial. O art. 57 da Lei 4.320/64 estabelece que serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento, excluídas as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros, por força da aplicação do art. 3º da mesma lei.

Extra-orçamentária é a receita prevista ou não no orçamento, que ingressa em caráter temporário na disponibilidade do Estado para posterior devolução ou outra finalidade. É necessário chamar a atenção para o fato de que o Manual de Receitas Públicas (Brasil, 2008), não considera este tipo de ingresso de disponibilidade como receita pública. Em outras palavras, poderíamos dizer que neste caso o Estado é mero agente arrecadador da receita. Está na posse do recurso, mas não é seu proprietário. Exemplo: antecipações de receitas orçamentárias; depósito em dinheiro para garantia da execução de um contrato, por empreiteira; recursos do empréstimo compulsório, etc.

8.3.3 – CLASSIFICAÇÃO LEGAL DAS RECEITAS PÚBLICAS

A classificação estabelecida legalmente pelo art. 11 da Lei 4.320/64, classifica as receitas públicas por categorias econômicas em receitas correntes e receitas de capital.

A Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 26 de abril de 2006, detalha as categorias econômicas em **Receitas Correntes Intra-Orçamentárias** e **Receitas de Capital Intra-Orçamentárias**. Assim, evidenciou as receitas decorrentes de operações que resultem, de um lado, de despesa de órgãos, fundos ou entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e, de outro lado, receita de outros órgãos, fundos ou entidades também constantes desses orçamentos no âmbito da mesma esfera de governo. Tal classificação está explicitada no **Manual de Receitas Públicas** (Brasil, 2008, p 18-22).

Assim, **receitas correntes** são os ingressos de recursos financeiros oriundos das atividades operacionais, para aplicação em despesas correspondentes, também em atividades operacionais, correntes ou de capital, visando ao alcance dos objetivos constantes dos programas e ações de governo. São denominadas de receitas correntes porque não têm suas origens em operações de crédito, amortização de empréstimos e financiamentos nem alienação de componentes do ativo permanente. Elas são derivadas do poder de tributar ou resultantes da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários.

Têm características intrínsecas de atividades que contribuem para a finalidade fundamental dos órgãos ou entidades públicas, quer sejam operacionais ou não-operacionais.

De acordo com a Lei nº 4.320/64, as receitas correntes serão classificadas nos seguintes níveis de subcategorias econômicas: receita tributária, receita de contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, receita corrente e outras receitas, que não são especificadas.

Receita tributária é a receita privativa das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios.

Em outras palavras, é a receita gerada pelo tributo, definido pelo art. 3º do **Código Tributário Nacional** – CTN, como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, cujas espécies são o imposto, a taxa e a contribuição de melhoria.



Código Tributário Nacional

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172Compilado.htm.
Acesso: 07 jul. 2008.

- **Imposto** “é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (art. 16, CTN). Exemplo: Imposto de Renda, ICMS, IPTU, etc.
- **Taxas** são “cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição” (art. 77, CTN). Exemplo: Licenciamento de Atividade, custas processuais, etc.
- **Contribuição de melhoria** “cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (art. 81, CTN). Exemplo: cobrança de pavimentação de rua na qual está localizada a propriedade.

Receita de contribuições é o ingresso proveniente de contribuições cuja aplicação destina-se a uma despesa específica, pré-definida em lei, muitas vezes arrecadadas por entes paralelos ao Estado. Apesar da controvérsia doutrinária sobre o tema, suas espécies podem ser classificadas como contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de categorias profissionais ou econômicas.

- **Contribuições sociais** são destinadas ao custeio da seguridade social, que compreende a previdência social, a saúde e a assistência social (por exemplo, CPMF, COFINS, Salário Educação, Contribuições sobre Receitas de Concursos de Prognósticos, Contribuições Previdenciárias para o RPPS e RGPS, PIS/PASEP, CSLL, dentre outras).
- **Contribuições de intervenção no domínio econômico** derivam da contraprestação à atuação estatal exercida em favor de determinado grupo ou coletividade (por exemplo, CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, etc.).
- **Contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas** são destinadas ao fornecimento de recursos aos órgãos representativos de categorias profissionais legalmente regulamentadas ou a órgãos de defesa de interesse dos empregadores ou empregados (OAB, Contribuição sindical, Contribuições para os Serviços Sociais Autônomos – Senai, Senac, etc.).

Receita patrimonial é o ingresso proveniente de rendimentos sobre investimentos do ativo permanente, de aplicações de disponibilidades em operações de mercado e outros rendimentos oriundos de renda de ativos permanentes. É composta de receitas imobiliárias (aluguéis, foros, laudêmos, etc.), receitas de valores mobiliários (juros de títulos de renda, dividendos, participações, etc.) e receitas de concessões e permissões (outorga de serviços públicos, etc.).

Receita agropecuária é o ingresso proveniente da atividade ou da exploração agropecuária de origem vegetal ou animal. Incluem-se nessa classificação as receitas advindas da exploração da agricultura (cultivo do solo), da pecuária (criação, recriação ou engorda de gado e de animais de pequeno porte) e das atividades de beneficiamento ou transformação de produtos agropecuários em instalações existentes nos próprios estabelecimentos.

Receita industrial é o ingresso proveniente da atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras, provenientes das atividades industriais definidas como tal pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Receita de serviços é o ingresso proveniente da prestação de serviços de transporte, saúde, comunicação, portuário, armazenagem, de inspeção e fiscalização, judiciário, processamento de dados, vendas de mercadorias e produtos inerentes à atividade da entidade e outros serviços.

Transferência corrente é o ingresso proveniente de outros entes ou entidades, referente a recursos pertencentes ao ente ou entidade recebedora ou ao ente ou entidade transferidora, efetivado mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas correntes. Exemplo: cota parte do município na repartição tributária (ICMS).

Além destas que classificamos, são denominadas “**outras receitas correntes**” os ingressos provenientes de outras origens não classificáveis nas subcategorias econômicas anteriores (por exemplo, as multas, juros de mora sobre tributos e contribuições, e renda de loterias).



**Secretaria
do Orçamento Federal**

Disponível em:
[https://
www.portalsof.planejamento.
gov.br/](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/). Acesso: 02 jul. 2008.

**Secretaria do Tesouro
Nacional**

Disponível em: [http://
www.stn.fazenda.gov.br/](http://www.stn.fazenda.gov.br/).
Acesso: 02 jul. 2008.

**Manual Técnico
do Orçamento**

Disponível em: [https://
www.portalsof.planejamento.gov.br/
bib/MTO](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO). Acesso: 02 jul. 2008.

As **receitas de capital** são os ingressos de recursos financeiros oriundos de atividades operacionais ou não operacionais para aplicação em despesas operacionais, correntes ou de capital, visando ao alcance dos objetivos traçados nos programas e ações de governo. São denominados receita de capital porque são derivados da obtenção de recursos mediante a constituição de dívidas, amortização de empréstimos e financiamentos ou alienação de componentes do ativo permanente, constituindo-se em meios para atingir a finalidade fundamental do órgão ou entidade, ou mesmo, atividades não operacionais visando o estímulo às atividades operacionais do ente.

8.3.4 – CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA PÚBLICA

A classificação orçamentária visa atender ao princípio orçamentário da especialização. A técnica orçamentária atualmente utilizada exige uma lógica na classificação das receitas e despesas visando facilitar o entendimento da lei orçamentária e a fiscalização da sua execução.

São classificações legais e técnicas, emitidas em atos normativos próprios dos órgãos responsáveis pela elaboração do orçamento e por sua execução e que são, respectivamente, a **Secretaria do Orçamento Federal** (SOF/MPOG) e a **Secretaria do Tesouro Nacional** (STN/MF), no âmbito federal.

No âmbito federal, o instrumento legal norteador das classificações orçamentárias das receitas e despesas é o **Manual Técnico do Orçamento** – MTO-2009 (Brasil, 2008), publicado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG), e que contém instruções para a elaboração da proposta orçamentária da União no que diz respeito aos orçamentos da esfera Fiscal e da Seguridade Social.

O Manual Técnico do Orçamento (MTO-2009) traz importantes informações e possibilita a compreensão do orçamento demonstrando sua estrutura e organização, as quais são implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado com o propósito de atender às exigências de informação demandada por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e os cidadãos em geral.

Seção 8.4

Princípios Orçamentários

O orçamento é compreendido, normalmente, como uma peça que contém apenas a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado período, sem qualquer preocupação com planos governamentais de desenvolvimento. Entretanto, não é possível que persista o entendimento de que o orçamento público seja mera peça contábil-financeira.

Conforme temos trabalhado desde o início deste componente curricular, é necessário mais uma vez enfatizar que há uma necessidade crescente de planejamento das ações do Estado, já que está em jogo a própria concretização dos fatores essenciais para uma boa qualidade de vida do cidadão e a própria sustentabilidade do ente estatal.

Portanto, o orçamento deve ser utilizado como instrumento de planejamento da ação governamental, possuindo um aspecto dinâmico, totalmente diferente do entendimento tradicional, já superado, que dava ao orçamento um caráter eminentemente estático.

Baleeiro (1990, p. 387) conceitua o orçamento público como “o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

Princípio orçamentário da exclusividade: estabelece que a lei orçamentária não poderá estabelecer normas estranhas à matéria. Está estabelecido no art. 165, §8º da Constituição da República:

§8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Este princípio decorre do abuso cometido na República Velha, quando os parlamentares apresentavam emendas à proposta de lei orçamentária com matérias alheias ao direito financeiro. Para evitar tais emendas, surge o princípio da exclusividade com o objetivo de impedir que normas concernentes a outros ramos do direito sejam introduzidas nas leis orçamentárias (Silva, 2005).

Princípio da anualidade orçamentária: estabelece que as estimativas tributárias devem se referir a determinado período de tempo, correspondente a um ano. Normalmente, o ano orçamentário coincide com o ano civil, como é o caso do Brasil (art. 34, Lei 4.320/64). Entretanto, o período anual do orçamento poderá corresponder a qualquer outro período, desde que estabelecido em lei. É o caso da Itália, cujo período anual do orçamento corresponde ao período compreendido entre 1º de julho e 30 de junho do ano seguinte. Ou a Alemanha e a Inglaterra, cujo ano orçamentário é o período compreendido entre 1º de abril e 31 de março do ano seguinte.

Importante salientar que o art. 167, §1º dispõe:

§1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Portanto, para que sejam feitos investimentos que ultrapassem o exercício financeiro, é necessário que as metas, programas e despesas de capital estejam previstas no plano plurianual para não ofenderem o princípio da anualidade, pois para a sua execução, neces-

sário se faz a previsão, ano a ano, no orçamento anual. Deve-se levar em conta que o Plano Plurianual não é operativo por si só e precisa de um instrumento executor de suas previsões, que é o orçamento anual.

Princípio da universalidade orçamentária: estabelece que a lei orçamentária deverá conter todas as receitas e despesas do exercício a que se refere.

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Princípio do orçamento-bruto: veda que as receitas e despesas orçamentárias constem do orçamento por seus valores líquidos. É necessário explicitar os valores brutos e as deduções, separadamente.

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Princípio da unidade orçamentária: determina que cada unidade orçamentária deve ter um único orçamento para cada exercício financeiro.

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de **unidade, universalidade e anualidade**. (grifo nosso)

A partir deste princípio, fica estabelecido que cada unidade administrativa deverá ter um orçamento estabelecido em lei e que deverá segui-lo na concretização dos interesses públicos.

Esta orientação está implícita no art. 165, §1º a 5º, onde verifica-se a vinculação do orçamento público aos planos de governo e, especialmente no art. 165, §5º, onde está prevista a existência de uma lei orçamentária única que subdivide-se em três contas orçamentárias: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social. Entretanto, embora o Orçamento Geral da União possua três peças, não há afronta ao princípio da unidade, pois o Orçamento é único, válido para os três Poderes. O que há é apenas volumes diferentes segundo áreas de atuação do Governo.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Princípio da legalidade orçamentária: estabelece que o orçamento das unidades orçamentárias seja estabelecido em lei e qualquer alteração, deverá se proceder por lei.

O orçamento é objeto de uma lei específica, e como tal, deve cumprir a formalidade prevista para o seu processo de elaboração legislativa. O chefe do Poder Executivo detém a iniciativa exclusiva para propositura do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (art. 165, CR). Após a iniciativa serão estes instrumentos normativos encaminhados ao Poder Legislativo para deliberação e após à sanção do Chefe do Poder Executivo. No âmbito federal, encaminha-se à Câmara dos Deputados (casa inicial) e posteriormente ao Senado Federal (casa revisora), e, após a deliberação legislativa, encaminha-se para sanção do Presidente da República.

Princípio orçamentário da especialização ou da **discriminação**: estabelece que as dotações orçamentárias não poderão ser globais, devendo ser previamente estabelecidas detalhadamente e de forma discriminada. Está previsto no art. 5º da Lei 4.320/64:

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Princípio constitucional orçamentário da não-afetação ou **não vinculação**: estabelece a regra de que nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender certos e determinados gastos, com exceção das previsões constitucionais, como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados (FPM e FPE), dentre outras previsões constitucionais. Está previsto no art. 167, IV, da Constituição da República:

Art. 167. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo;

Em decorrência deste princípio são ressalvadas:

- A repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159;
- A destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII;
- A prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo, o qual estabelece a vinculação de receitas próprias para prestação de garantia à União;

- A faculdade dos Estados e do Distrito Federal de vincular o programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I – despesas com pessoal e encargos sociais; II – serviço da dívida; III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados (parágrafo único, art. 204, da Constituição da República, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

Princípio constitucional orçamentário da publicidade: estabelece que ao orçamento público deverá ser dada a publicidade conforme o texto legal que o estabelece, segundo o princípio do art. 37 da Constituição da República.

Pode-se afirmar que a obrigatoriedade de sua publicidade decorre até mesmo da indisponibilidade do interesse público, de modo que deverá ser levado a conhecimento dos maiores interessados, a população.

Assim, o orçamento de um ente público quando aprovado deve sempre ser divulgado através dos veículos oficiais de comunicação para conhecimento e fiscalização pelo povo. No Brasil, o orçamento é publicado no Diário Oficial da União.

Princípio do Equilíbrio Orçamentário: estabelece que em cada exercício financeiro o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o período, para que não haja um desequilíbrio acentuado nos gastos públicos. Tem como principal finalidade a tentativa de limitar os gastos públicos sem previsão de receitas, impedindo o endividamento estatal.

8.4.1 – NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO

Embora existam divergências doutrinárias, hoje podemos considerar, sem medo de errar, até porque o STF assim tem se pronunciado, que o orçamento é uma **lei formal**, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, não criando direitos subjetivos nem modificando as leis tributárias e financeiras.

Como lei formal, a simples previsão de despesa na lei orçamentária anual não cria direito subjetivo, não sendo possível se exigir, por via judicial, que uma despesa específica prevista no orçamento seja realizada. Na realidade, a lei orçamentária apenas estabelece previsão de receitas e despesas como forma de estabelecer diretrizes para que o Poder Público cumpra seu plano de governo.

Assim, a lei orçamentária apresenta as seguintes características:

- a) é lei formal, pois ela apresenta as formalidades necessárias para aprovação, nos moldes estabelecidos constitucionalmente, mas não obriga o Poder Público, que pode, por exemplo, deixar de realizar uma despesa autorizada pelo legislativo. Dizemos assim que o orçamento é uma lei apenas formalmente, pois diversas vezes deixa de possuir uma característica essencial das leis: a coercibilidade;
- b) é lei temporária, eis que tem vigência limitada a um exercício financeiro;
- c) é lei ordinária – todas as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são leis ordinárias. Os créditos suplementares e especiais também são aprovados como leis ordinárias;
- d) é lei especial pois possui processo legislativo diferenciado e trata de matéria específica.

Seção 8.5

O Orçamento Público



³

Silva (2005, p. 718), define **orçamento público** como “o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programa de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa de receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro”.

³ Disponível em: <<http://www.badaueonline.com.br/dados/imagens/orcamento.jpg>> Acesso em: 2 jul. 2008.



Orçamento Público

Disponível em:
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado.
Acesso: 02 jul. 2008.

O sistema orçamentário é instrumento de limitação do Poder Executivo para vincular a estipulação de receitas e realização de despesas. Com o surgimento do modelo orçamentário clássico é estabelecido um sistema no qual toda previsão de receita e autorização de despesas seja previamente aprovada pelo Legislativo, ampliando o mecanismo de controles recíprocos entre os poderes (mecanismo dos freios e contrapesos).

A Constituição da República organiza a forma como o Estado vai construir o seu planejamento orçamentário e fiscal a longo, médio e curto prazo, através do estabelecimento de diretrizes para a confecção do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

8.5.1 – PLANO PLURIANUAL – PPA

O Plano Plurianual, previsto no art. 165, I e §1º, da CR/88, é um instrumento de planejamento de médio prazo pelo qual a administração pública estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas para um período de quatro anos, definindo despesas de capital (previstas no art. 12, da Lei nº 4.320/64 como de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital) e outras despesas delas decorrentes, estabelecem programas de caráter continuado (por exemplo, PROUNI – Programa Universidade para Todos, que visa a inclusão de jovens egressos de escolas públicas no ensino superior), etc.

O PPA é uma ferramenta de ação governamental, cujo planejamento deve estar totalmente sincronizado com o **orçamento público**. Assim se estrutura o PPA, em sincronia com a LDO e a LOA.

PPA para 4 exercícios financeiros = planejamento de ação governamental	→	Ano 1 = 2º ano de mandato	LDO 1 = prioridades	LOA 1
	→	Ano 2 = 3º ano de mandato	LDO 2 = prioridades	LOA 2
	→	Ano 3 = 4º ano de mandato	LDO 3 = prioridades	LOA 3
	→	Ano 4 = 1º ano de mandato	LDO 4 = prioridades	LOA 4

O PPA deve fazer previsão de todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sob pena de crime de responsabilidade, estabelece o § 1º, do art. 167, da CR/88. A compatibilidade de todas as ações governamentais criadas, expandidas ou aperfeiçoadas com o PPA está prevista no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Caso não exista previsão, lembrando o que afirmamos anteriormente, o PPA deverá ser alterado.

8.5.2 – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

A LDO, prevista no art. 165, II e §2º, da CR/88, retira do PPA as metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte. É instrumento de ligação entre o PPA e a LOA.

A LDO tem importante papel na elaboração da LOA, já que orienta a sua estrutura, organização, execução e alterações do Orçamento. Poderá tratar de alterações na legislação tributária, como prevenção por parte da administração pública ao considerar mudanças tributárias que venham a causar impacto negativo na arrecadação de receitas públicas. Fará previsão das condições para aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento.

Estabelecerá autorização específica no caso de concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, conforme prevê o §1º, art. 169, da CR/88.

Delimitará os parâmetros dos recursos para as despesas decorrentes da organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções dos serviços da Câmara dos deputados e do Senado, conforme previsão dos arts. 51, IV e 52, XIII, da CR/88.

Normatiza o uso dos recursos para elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário (art. 99, CR/88), do Ministério Público (art. 127, §3º, CR/88), da Defensoria Pública (art. 134, §2º, da CR/88).

A LDO ganhou importância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao ter aumentado seu papel no processo de planejamento da ação governamental, visando maior rigor para alcançar o equilíbrio fiscal.

8.5.3 – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

A LOA, prevista no art. 165, II, §5º, 6º, 7º e 8º da CR/88, é elaborada para ser executada no exercício financeiro seguinte ao da sua organização, tendo como paradigma o PPA e a LDO. Contém três suborçamentos: o **fiscal**, o de **investimento** e o da **seguridade social**, conforme estabelece o §5º, do art. 165, da CR/88.

O **suborçamento fiscal** compreende todas as receitas e todas as despesas da Administração Pública Direita e Indireta que dependam de transferências de recursos do tesouro nacional, para prover todos os gastos.

O **suborçamento de investimento** das empresas estatais independentemente de transferências de recursos para sua manutenção, nos quais a União detenha a maior parte do capital social com direito a voto.

O **suborçamento da seguridade social** compreende as dotações para atender as ações de saúde, previdência e assistência social de todas as entidades e órgãos que atuam nestas atividades.

Além do exposto, deve-se observar o seguinte:

- a) o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (§6º);

- b) os orçamentos previstos no §5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (§7º);
- c) a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (§8º).

Seção 8.6

Processo Legislativo para a Elaboração de Leis sobre Finanças Públicas

Como funciona o processo legislativo para a elaboração das leis sobre finanças públicas?

Inicialmente cabe dizer que as normas gerais serão editadas através de lei complementar, enquanto as normas orçamentárias, através de leis ordinárias.

A elaboração da **lei complementar** obedece aos trâmites das **leis ordinárias** com a diferença do quorum para aprovação de maioria absoluta. Vale lembrar que para diferenciar a necessidade de lei complementar ou lei ordinária, deve-se verificar a matéria estabelecida constitucionalmente, lembrando que em ambos os casos a alteração ou revogação se dará sempre por lei de mesma espécie.

Lei Complementar ou Lei Ordinária

No direito, a lei complementar é uma lei que tem como propósito complementar, explicar, adicionar algo à constituição. A lei complementar diferencia-se da lei ordinária desde o quorum para sua formação. A lei ordinária exige apenas maioria simples de votos para ser aceita, já a lei complementar exige maioria absoluta. A lei complementar como o próprio nome diz tem o propósito de complementar, explicar ou adicionar algo à constituição, e tem seu âmbito material predeterminado pelo constituinte; já no que se refere a lei ordinária, o seu campo material é alcançado por exclusão, se a constituição não exige a elaboração de lei complementar então a lei competente para tratar daquela matéria é a lei ordinária. Na verdade não há hierarquia entre lei ordinária e lei complementar, o que há são campos de atuação diversos.

Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_complementar>.
Acesso em: 4 ago. 2008.

ENVIO	PPA	LDO	LOA
	31 de agosto	15 de abril	31 de agosto
Retorno à sanção	22 de dezembro	17 de julho	22 de dezembro
Vigência	Plurianual = 4 anos	Anual	Anual

Quadro 8.1 – Prazos para envio dos projetos de PPA, LDO e LOA, em nível federal

Fonte: Art. 35, § 2º, I a III do ADCT da CR

As datas demonstradas no quadro anterior, seguem disposto nos incisos I a III do §2º, do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, conforme segue:

Art. 35. (...)

§2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, §9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Portanto, aqui está demonstrado que a proposição de projeto de lei orçamentária, de qualquer delas, deverá atender à previsão da Constituição da República, no caso do orçamento da União; da Constituição do Estado, no caso do Estado-membro; da Lei Orgânica Distrital, no caso do Distrito Federal; e, na Lei Orgânica Municipal, no caso dos Municípios.

Seção 8.7

Ciclo Orçamentário



É necessário consignar que as Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA), assim como a abertura de Créditos Adicionais (Créditos Suplementares e Especiais) apresentam procedimento legislativo especial, em razão do preceituado no art. 166, da CR/88. É pertinente registrar que o **processo legislativo orçamentário** é diferente de **ciclo orçamentário**, já que este abrange mais etapas que aquele, embora possa ser simplificado em duas fases: uma legislativa e outra executiva.

A partir do entendimento de Baleeiro (1990, p. 419), apresentamos cinco fases do ciclo orçamentário:

- 1 – **Elaboração das propostas orçamentárias** pelas unidades orçamentárias, inseridas nos três Poderes e pelos órgãos autônomos, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Tribunais de Contas, observando o aspecto participativo do orçamento na esfera municipal, que é obrigatório;
- 2 – **Fase de discussão, votação e aprovação da lei orçamentária;**
- 3 – **Execução orçamentária;**
- 4 – **Controle, avaliação da execução orçamentária;**
- 5 – **Julgamento das contas pelo Poder Legislativo.**

⁴ <http://www.portaldoadministracao.org/wp-content/uploads/2008/03/orcamento.gif>

Seção 8.8

Etapas de Elaboração Legislativa

Vamos abordar o processo de elaboração das leis sobre finanças em razão de que o gestor público obrigatoriamente deverá se envolver na elaboração e aprovação da proposta orçamentária que se transformará no orçamento do ente público.

É importante salientar que o fundamento jurídico da elaboração de qualquer lei, em especial da lei sobre finanças, está na constituição da República. Assim, estabelece a Constituição que:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§2º As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

8.8.1 – INICIATIVA DA LEI ORÇAMENTÁRIA

A iniciativa do projeto de lei de finanças é do Poder Executivo, em caráter reservado, em todas as órbitas governamentais, por disposição expressa da constituição da República, observado o princípio da simetria.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

(...)

Assim, em qualquer órbita governamental terá que ser observada a regra da iniciativa, inclusive porque ela vai gerar limitações a outros órgãos, como é o caso da emenda à lei.

8.8.2 – DISCUSSÃO E VOTAÇÃO

De acordo com o art. 166, da CR/88, os projetos de leis orçamentárias federais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Contudo, a contagem dos votos para apuração da maioria simples se dá separadamente. A comissão Mista de deputados e senadores de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização emite parecer preliminar sobre os projetos de leis orçamentárias.

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

Entretanto, no caso dos outros entes políticos, temos que considerar que por terem apenas uma casa legislativa, o procedimento será simplificado.

8.8.3 – EMENDAS PARLAMENTARES À LEI ORÇAMENTÁRIA

O art. 166 da Constituição da República distingue as emendas para os projetos de lei do Orçamento Anual, das Diretrizes Orçamentárias e silencia sobre emendas ao projeto do PPA.

Entretanto, sempre afirmamos que as normas devem ser compreendidas dentro do sistema constitucional. Assim, devemos considerar que são possíveis as emendas ao PPA, apesar da omissão, pois o art. 63 da Constituição nos dá este entendimento.

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§3º e 4º;

II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público.

Portanto, o que é **vedado**, é o aumento de despesas estabelecido através de emenda parlamentar, pois caso fosse possível, estaríamos frente a uma contradição ao próprio princípio da independência dos poderes. Entretanto, admitem-se emendas parlamentares a todos os

projetos de leis de finanças, observada a restrição referente ao aumento de despesas. Em outras palavras, podemos dizer que o Poder Legislativo pode apresentar emendas ao orçamento, desde que elas não aumentem a despesa prevista pelos outros Poderes, pois essa emenda afrontaria o Princípio da Separação dos Poderes.

Quanto às emendas ao projeto de LDO, aplica-se o art. 63 acima mencionado, observado o que estabelece o §4º do art. 166 da Constituição da República:

§4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Por outro lado, temos também as emendas parlamentares à LOA. Estas emendas são as mais disputadas pelos parlamentares, por motivos políticos. As emendas são apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que sobre elas emite parecer, sendo apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Diante da exigência da matéria que versar sobre orçamento e suas emendas parlamentares irem para votação em plenário, não poderá ser aplicado o art. 58, §2º, da Constituição, que dispensa de votação em plenário determinados projetos de lei.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

(...)

Vedar

Verbo enseja uma ação, vedar é impedir, proibir; proibir é impedir que se faça; impedir sugere impossibilitar a execução ou o prosseguimento, é tornar impraticável. Concluimos, portanto, que “vedar” é a ação que tem por objetivo impossibilitar a execução ou o prosseguimento de algum feito. É proibição, não opção.

Importante salientar que temos três possibilidades de emendas parlamentares: a emenda de texto, segundo o inciso III, do §3º, do art. 166, da Constituição, a emenda de receita e a de despesa (§2º, art. 166).

Embora exista previsão de que possa ser feita emenda de despesa, é necessário salientar que a referida emenda não poderá aumentar despesa em projeto de lei enviado pelo Chefe do Executivo (art. 63, CR/88). A emenda deve guardar harmonia programática com o PPA e com a LDO, indicando os recursos necessários para financiar a despesa, desde que se anule despesa incluída no Projeto de LOA.

Isso porque deve haver uma grande preocupação com o equilíbrio fiscal, de modo que estão impedidas as anulações das despesas consignadas para pagamento de pessoal e seus encargos, para honrar os empréstimos públicos e para a estabilidade do federalismo fiscal, especialmente quanto a transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal. Ou seja, não é possível propor uma emenda que crie uma despesa através da supressão de uma outra despesa que efetivamente se realizará.

8.8.4 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA

Uma questão de suma importância que não podemos deixar de abordar aqui, diz respeito à participação na elaboração e conhecimento do orçamento pelo cidadão. No início deste componente afirmamos que o Estado existe e ganha esta forma justamente para a concretização dos princípios fundamentais da República.

Neste sentido, o Estado existe para concretizar os interesses públicos, que em última instância, são os próprios interesses dos cidadãos. Desta forma, nada mais correto do que estabelecer um espaço de participação para que o cidadão possa vir a opinar acerca do dispêndio dos recursos públicos.

Tal regra está estabelecida constitucionalmente no art. 29 da Constituição da República:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

(...)

Regulamentando a norma constitucional, temos a previsão da participação estabelecida no Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, em seu art. 44:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Portanto, na elaboração das leis orçamentárias nos municípios, haverá necessidade de que se estabeleça um espaço para a participação e construção da vontade do cidadão, contribuinte das receitas públicas.

No **glossário do Tesouro Nacional** você tem uma excelente base de dados para sua pesquisa.

Outros *sites* onde você encontra material importante para elucidar suas dúvidas são o **glossário do Senado Federal** e o **glossário do Ministério da Fazenda**.

Sites importantes:

I Seminário Nacional de Orçamento Público

XXXV Seminário Internacional de Orçamento Público



Glossário do Tesouro Nacional

Disponível em:
http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_a.asp.
Acesso: 8 jun. 2008.

Glossário do Senado Federal

Disponível em:
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Glossario.
Acesso: 02 jul. 2008.

Glossário do Ministério da Fazenda

Disponível em:
<http://www.fazenda.gov.br/>.
Acesso: 09 jul. 2008.

I Seminário Nacional de Orçamento Público

Disponível em:
http://www.planejamento.gov.br/seminario_orcamento/conteudo/apresentacoes.htm.
Acesso: 02 jul. 2008.

XXXV Seminário Internacional de Orçamento Público

Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/siop2008/index.asp>.
Acesso: 02 jul. 2008.

SÍNTESE DA UNIDADE 8



Vimos neste ponto diversas questões a respeito da entrada e saída de recursos financeiros dos cofres públicos e que esse movimento financeiro não ocorre aleatoriamente, pois decorre de previsões financeiras que serão estabelecidas legalmente através de diversas leis.

Retomamos aqui a idéia de legalidade, lembra? E assim, evidenciamos que a receita e a despesa pública deverão se concretizar a partir de algumas previsões legais estabelecidas, respectivamente, no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além disso, abordamos algumas das classificações apresentadas para as receitas e despesas, justamente enfatizando o aspecto legal e a atenção que deverão ser dispensados às leis e especificamente às previsões de ingressos e dispêndio de receitas, salientando, ainda, a responsabilidade do ordenador de despesa.

Falamos sobre as principais receitas da administração, as receitas tributárias, que serão melhor examinadas no próximo ponto que trata especificamente de direito tributário.

Outro ponto que entendemos muito importante e que foi salientado no final desta unidade, fazendo uma ligação com o ponto em que tratamos das competências, foi o relativo ao processo de elaboração das leis orçamentárias. É importante dizer que a elaboração de leis orçamentárias ganha uma importância muito grande na atualidade pois, como já falamos no desenvolvimento do conteúdo, ela não deve ser considerada apenas uma peça decorativa, mas deve ser verdadeira diretriz a ser observada e concretizada. Este aspecto foi trabalhado em conjunto com o entendimento de ciclo orçamentário para compreender o orçamento como um todo.

Na próxima unidade, vamos verificar o ingresso de receitas através da imposição tributária do ente estatal político-administrativo.

SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

OBJETIVOS DESTA UNIDADE

- Estudar o Sistema Tributário Nacional, aprendendo a distinguir competência e capacidade tributária, fato gerador e hipótese de incidência.
- Entender os princípios constitucionais tributários e de que forma se dá a repartição das receitas tributárias.

AS SEÇÕES DESTA UNIDADE

Seção 9.1 – Competência Tributária

Seção 9.2 – Capacidade Tributária

Seção 9.3 – Princípios Constitucionais Tributários

Seção 9.4 – Repartição das Receitas Tributárias

Seção 9.1

Competência Tributária



Já abordamos muitas questões referentes às finanças públicas. Chegou o momento de discutir a tributação. Por isso, pergunto a você: qual o papel da Constituição da República no tocante à instituição de tributos?

¹ Disponível em: <<http://www.zoomdigital.fot.br/orcamento.jpg>> Acesso em: 2 jul. 2008.

Para abordar esta questão precisamos, novamente, falar das competências. Lembra daquelas competências estudadas lá no início? Pois é, cá estão elas novamente. Entretanto, agora falamos especificamente na competência tributária. Competência tributária é o poder juridicamente limitado que determina a incidência, a base de cálculo e a alíquota, o sujeito passivo da obrigação, formas de lançamento e cobrança e prevê os meios de arrecadação e fiscalização.

Esta competência é atribuída constitucionalmente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. É importante salientar que a Constituição da República não cria tributos: ela apenas atribui competência para que os entes político-administrativos os instituam através de lei. Caberá às pessoas políticas instituir os tributos da sua respectiva competência, mediante lei ordinária, ressalvadas as hipóteses reservadas a lei complementar (empréstimos compulsórios e os chamados impostos e contribuições residuais) – como veremos oportunamente.

A competência para a instituição de tributos pode ser exclusiva, comum, residual, e, ainda, especial ou extraordinária.

A competência exclusiva se refere aos impostos. A Constituição da República estabelece quais são os impostos que cada uma das pessoas políticas de direito público pode instituir. Assim, os impostos da União estão previstos no art. 153, os dos Estados e do Distrito Federal no art. 155 e os do Município, no art. 156. Consideramos essa competência como exclusiva, pois no nosso entendimento, somente o ente competente poderá instituir o respectivo imposto, não sendo possível sua delegação.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I – importação de produtos estrangeiros;
- II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III – renda e proventos de qualquer natureza;
- IV – produtos industrializados;
- V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI – propriedade territorial rural;
- VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

(...)

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I – transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III – propriedade de veículos automotores.

(...)

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Falamos em competência exclusiva para criar tributos quando nos referimos aqueles previstos nos arts. 153, 155 e 156 da Constituição da República. Estes somente poderão ser criados por aqueles entes nominados na norma constitucional.

Já a competência comum ocorre quando a competência para criar determinado tributo é atribuída a todas as esferas governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Esta competência comum se refere às taxas e às contribuições de melhoria.

Diante dos requisitos para a incidência em razão da atuação da máquina estatal, poderá cada um dos entes instituí-los. Assim, ocorrida uma prestação de certos serviços públicos ou o exercício regular do poder de polícia (para o caso das taxas), ou uma realização de obras públicas que ocasione valorização de imóveis particulares (para o caso das contribuições de melhoria), atendidos os demais requisitos estabelecidos em lei, qualquer uma das pessoas jurídicas de direito público poderá exercer a função administrativa tributária, desde que previamente tenha criado o tributo por lei. Significa dizer que a possibilidade do ente público exigir determinado tributo, está condicionada à prévia criação por lei de sua competência.

A Constituição da República prevê no seu art. 154, I, ainda, a competência residual. Trata-se de uma certa liberalidade conferida à União para instituir outros impostos, desde que não sejam cumulativos e não possuam a mesma base de cálculo e o mesmo fato gerador de outros já estabelecidos. Qualquer imposto criado em decorrência da competência residual, deverá ser criado mediante edição de lei complementar, ao contrário dos demais já estabelecidos constitucionalmente, que serão criados por lei ordinária.

Além da possibilidade de criar impostos mediante o exercício da competência residual, conforme previsão do art. 195, §4º, da Constituição da República, a União poderá instituir outras contribuições sociais visando manter e expandir a seguridade social.

Por outro lado, a Constituição estabelece ainda a chamada competência especial ou extraordinária que confere à União o poder de instituir impostos, na iminência ou no caso de guerra externa, compreendidos ou não na sua competência (art.154, II). Diferentemente da competência residual (art. 154, I), os impostos extraordinários ou de guerra, poderão ser instituídos mediante lei ordinária. Entretanto, cessadas as causas da sua instituição, o imposto deverá ser suprimido gradativamente.

Há doutrinadores que falam, ainda, de competência cumulativa (ou múltipla) estabelecidas no art. 147 da Constituição da República.

Art. 147. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.

A competência cumulativa pode se referir à União e ao Distrito Federal. Refere-se à União quanto aos impostos estaduais de eventuais Territórios, e ainda, aos impostos municipais dos Territórios, caso esses não sejam divididos em Municípios. Como a República não conta hoje com territórios, a União não exerce atualmente esta competência. Entretanto, nada impede que venham a ser criados territórios, podendo vir a ser exercida esta competência. Ao Distrito Federal, quanto aos impostos municipais, já que é vedada sua divisão em Municípios, em decorrência de previsão pelo art. 32, da Constituição da República. Atualmente, apenas o Distrito Federal exerce a competência cumulativa, já que, hoje, não existem Territórios Federais.

Seção 9.2

Capacidade Tributária

²

Quando falamos em **competência**, devemos salientar que por esta atribuição o ente estatal poderá criar o tributo de acordo com as regras estatuídas na Constituição da República e ainda exigí-lo. Por outro lado, existe a **capacidade tributária**, em decorrência da qual, alguém que não tenha competência para criar tributo, poderá ter capacidade para exigí-lo. A competência tributária é **indelegável**. A única possibilidade de delegação diz respeito à capacidade tributária.

É o que estabelece o art. 7º do Código Tributário Nacional – CTN:

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra (...).

§1º A atribuição compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conferir.

§2º A atribuição pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido.

§3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos.

Portanto, a lei estabelece unicamente a delegação de capacidade tributária. E não poderia ser diferente, já que à lei é vedado alterar atribuição estabelecida pela norma constitucional.

São exemplos da delegação de atribuições as chamadas contribuições sociais: a União, exercendo a sua competência indelegável, institui a contribuição mediante lei (atividade legislativa que não pode ser delegada), e outorga ao INSS (autarquia federal) as funções de fiscalização, arrecadação, dentre outras, nos termos do art. 7º do CTN.

² http://www.globalframe.com.br/gf_base/empresas/MIGA/imagens/%7BC6C696D6-9D45-4DDB-A3DE-EEF04194DF23%7D_protesto2.jpg

Uma outra possibilidade de exercício de atribuições referentes à competência estatal, diz respeito ao desenvolvimento de atividades privativas do Estado, como é o caso da atribuição de funções arrecadatórias pelos bancos e loterias, todos pessoas jurídicas de direito privado, e que não consistiriam delegação, nos termos do §3º, do art. 7º, do CTN. É de se estranhar esta norma legal, já que aparentemente, neste caso, a autorização para arrecadação é doutrinariamente entendida como delegação, ao contrário da transferência para o INSS, quando teríamos, juridicamente, uma outorga, já que a mesma se faz por lei.

Outra observação importante, diz respeito às arrecadações proferidas por sindicatos e órgãos de classes, mediante contribuições parafiscais. Em alguns casos, como é o dos órgãos de classes, temos pessoas jurídicas. Entretanto, no caso dos sindicatos e dos serviços sociais – Sesi, Sesc, Senac, dentre outros –, temos pessoas jurídicas de direito privado e portanto não poderia ocorrer uma delegação. Entretanto, a nosso ver, todos estes entes são dotados de capacidade tributária em virtude de que são os responsáveis pela arrecadação de contribuições parafiscais, nos termos da lei.

É necessário ressaltar ainda que não deve se confundir competência tributária plena (indelegável) com a capacidade ativa. Competência, como acima afirmamos, é poder para criar o tributo. Capacidade ativa é o atributo que uma pessoa tem de figurar no pólo ativo de uma relação jurídica, como por exemplo, numa ação judicial de execução fiscal. Neste caso, pode haver delegação ou outorga. É o que ocorre, por exemplo, com autarquias do Governo Federal e contribuições para a seguridade social a elas atreladas, autorizadas pelo art. 195 da Constituição da República. Assim, quando a União delega ao INSS as funções relativas à fiscalização e arrecadação de certas contribuições sociais, ocorre a transferência da capacidade ativa para a autarquia.

Seção 9.3

Fato gerador

A doutrina não é uniforme quanto à denominação utilizada para designar o antecedente da incidência da norma tributária. Normalmente, o fato que deve acontecer para que ocorra a relação jurídica tributária, é denominado de “fato gerador” ou de “hipótese de incidência”. Entretanto, “diversas têm sido as denominações utilizadas pela doutrina para designar o fato gerador. Entre outras: suporte fático, situação base de fato, fato imponível, fato tributável, hipótese de incidência” (Machado, 2003, p. 115).

Assim, é o fato gerador que indica a ocorrência de um determinado acontecimento que gera, no mundo real, uma obrigação tributária. O nascimento da obrigação tributária decorre da ocorrência da hipótese prevista em lei.

É interessante enfatizar que o fato gerador é “uma situação abstrata, descrita na lei, a qual, uma vez ocorrida em concreto enseja o nascimento da obrigação tributária. Logo, essa expressão fato gerador pode ser entendida em dois planos: no plano abstrato da norma descritiva do ato ou do fato e no plano da concretização daquele ato ou fato descritos” (Harada, 1997, p. 260).

9.3.1 – FATO GERADOR DA OBRIGAÇÃO PRINCIPAL

Fato gerador da obrigação principal é a situação de fato que gera a obrigação tributária de pagamento imposta ao **sujeito passivo** em favor do **sujeito ativo**. Tal situação está prevista no art. 114 do CTN:

Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.

Em outras palavras, poderíamos afirmar que, sendo a obrigação principal um obrigação de entregar determinado valor ao Estado, em decorrência da relação tributária, a lei é que vai indicar o fato que gera o dever de pagar o tributo. Então, se a lei estabelece que a aquisição de uma propriedade é fato gerador do pagamento de um determinado valor (percentual do valor do bem) a título de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis, diante da compra e venda, alguém será responsável pelo pagamento. Caso não ocorra nenhuma aquisição, ninguém será obrigado ao pagamento.

Sujeito Passivo

Sujeito Ativo da obrigação tributária: é aquele que ocupa o pólo ativo (Credor) da relação jurídica tributária, é aquele que tem capacidade ativa, é aquele que pode exigir o tributo. Preceitua o artigo 119 do CTN: “Art. 119 - Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público titular da competência para exigir o seu cumprimento”. O vocábulo “competência” usado no art. 119 do CTN não tem o significado de “competência tributária” (poder de instituir tributo) e sim de atribuição (exigir o pagamento dos tributos). O sujeito ativo é a pessoa que pode EXIGIR o tributo.

Sujeito Ativo

Sujeito Passivo: é a pessoa obrigada à prestação de dar, fazer ou não-fazer, objeto da relação obrigacional tributária.

Infra-legal

É todo ato de uma autoridade pública que está hierarquicamente abaixo da lei. Normalmente é ato de execução do comando normativo.

9.3.2 – FATO GERADOR DA OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA

O fato gerador da obrigação acessória é uma situação que impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal. Está estabelecida no art. 115 do CTN:

Art. 115. Fato gerador da obrigação acessória é qualquer situação que, na forma da legislação aplicável, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal.

Neste caso, é necessário que você lembre daquela explicação inicial sobre a hierarquia das leis. Lembra? Aqui, qualquer ato normativo, mesmo que **infra-legal**, poderá definir o fato gerador da obrigação acessória. Não há necessidade da lei em sentido formal.

Para melhor ilustrar, podemos dizendo que “a situação de quem é estabelecido comercialmente faz nascer as obrigações acessórias de não receber mercadorias sem o documento fiscal correspondente e de tolerar a fiscalização em seus livros e documentos” (Machado, 2003, p. 115).

Portanto, o fato gerador da obrigação acessória não está ligado necessariamente à obrigação principal. Eles são independentes, pois um determinado fato pode ser fato gerador de uma obrigação acessória sem que ocorra o nascimento de uma obrigação principal. Entretanto, um determinado fato pode gerar ambas as obrigações. “Uma situação na qual um comerciante promove a saída de mercadorias de seu estabelecimento faz nascer, ao mesmo tempo, a obrigação de pagar o ICMS (obrigação principal) e também a obrigação de emitir a nota fiscal correspondente (obrigação acessória)” (Machado, 2003, p. 115). Neste caso, mesmo havendo isenção de pagamento do referido tributo, haverá a obrigação acessória da emissão da nota fiscal.

Seção 9.4

Princípios Constitucionais Tributários

Os princípios constitucionais tributários são verdadeiras limitações ao poder de tributar. Assim, podemos dizer que a competência tributária não é ilimitada. É limitada constitucionalmente, de modo que a competência tributária vai ser exercida dentro de determinado paradigma.

a) Princípio da Capacidade Contributiva (art. 145, §1º, CR/88)

O princípio da capacidade contributiva visa a realização da justiça tributária ao exigir impostos apenas na medida suportável pelo contribuinte. Este princípio é observado, por exemplo, quando a lei estabelece alíquotas diferenciadas e se permitem várias deduções de acordo com os ganhos do contribuinte, no caso do imposto de renda.

Está previsto no §1º do art. 145 da CR/88:

§1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

b) Princípio da Legalidade (art. 150, I, CR/88)

O princípio da legalidade tributária limita a competência tributária em prol da justiça e da segurança jurídica dos contribuintes. Seria temeroso permitir que a Administração Pública tivesse total liberdade na criação e aumento dos tributos, sem garantia alguma que protegesse os cidadãos contra os excessos cometidos.

É o que estabelece o inciso I do art. 150 da CR/88: sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cobrar tributos, "exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça".

Esta previsão faz com que o administrador público não possa exigir o tributo que não tenha sido previamente criado por lei.

Entretanto, podemos verificar que a própria Constituição estabelece algumas exceções ao princípio da legalidade, quando estabelece algumas prerrogativas ao Poder Executivo para alterar as alíquotas dos impostos sobre exportação, importação, produtos industrializados e sobre operações financeiras através de decreto, como consta do §1º do art. 153, que faculta ao Poder Executivo, alterar os impostos acima citados, observadas as condições estabelecidas em lei.

Todavia, é importante frisar que em relação à criação de tributos não existem exceções, ou seja, todos os tributos devem ser criados por lei.

c) Princípio da Anterioridade (art. 150, III, b, CR/88)

Este princípio veda a cobrança de um determinado tributo no mesmo exercício financeiro em que foi criado ou teve majorada sua alíquota. É o que estabelece a alínea "b" do inciso III do art. 150 da CR/88: Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cobrar tributos, "no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou".

O princípio da anterioridade comporta algumas exceções: os impostos sobre importação, exportação, produtos industrializados, operações financeiras, extraordinários de guerra e o empréstimo compulsório decorrente de calamidade pública ou guerra externa, podem ser cobrados no mesmo exercício financeiro em que foram instituídos ou aumentados.

d) Princípio da Irretroatividade (art. 150, III, a, CR/88)

A lei que criar ou majorar tributo não poderá alcançar fatos ocorridos antes de sua entrada em vigor. Significa que a lei tributária poderá incidir apenas sobre fatos futuros.

É o que estabelece a alínea "a" do inciso III do art. 150 da CR/88: Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cobrar tributos, "em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado".

e) Princípio da Igualdade ou Isonomia Tributária (art. 150, II, CR/88)

A igualdade jurídica dos cidadãos está estabelecida no art. 5º, I, da CR/88, que prescreve que “todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza”. O princípio da igualdade tributária é um desdobramento deste inciso citado, ou seja, a confirmação de um princípio constitucional básico: a igualdade de todos perante a lei.

É o que estabelece o inciso II do art. 150 da CR/88: sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cobrar tributos, “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”.

Isso que dizer que a lei não poderá dar tratamento desigual àqueles que estiverem em situação semelhante.

f) Princípio da Vedação de Confisco (art. 150, IV, CR/88)

O tributo criado pelo Estado deve ser suportável pelo contribuinte. Ou seja, o tributo não pode ser tão gravoso que atinja de forma exagerada o patrimônio do contribuinte retirando-o de sua propriedade.

g) Princípio da Liberdade de Trânsito (art. 150, V, CR/88)

A Constituição veda a criação de tributo que tenha como finalidade impedir o trânsito de pessoas no território nacional e que possam limitar o tráfego de pessoas ou bens através da criação de tributos interestaduais ou intermunicipais, exceto pela cobrança de pedágio, em vias conservadas pelo Poder Público.

h) Princípio da Uniformidade da Tributação (art. 151, I, CR/88)

É vedada a criação de tributos que impliquem em distinção ou preferência por um Estado, Distrito Federal ou Município, em relação aos demais. Os tributos têm de ser uniformes em todo o território nacional.

Entretanto, são possíveis exceções, como é o caso dos incentivos fiscais, concedidos através de leis, que visam promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões.

Seção 9.5

Repartição das Receitas Tributárias

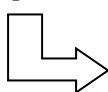
Basicamente, são dois os critérios informadores da repartição de receitas tributárias: a vedação de retenção, estabelecida no art. 160 e a transparência, no art. 162, ambos da Constituição da República.

Esta repartição de receitas se dá da seguinte forma:

I – Receitas repassadas aos Estados e ao Distrito Federal

a) Repasses diretos:

- 1 – 100% IR na fonte sobre rendimentos pagos por ele (Art. 157, I CR/88)
- 2 – 20% Imposto instituído pela competência residual da União (Art. 157, II CR/88)
- 3 – 30% IOF sobre o ouro (Art. 153, §5º, CRFB)
- 4 – 10% IPI proporcional à exportação daquele Estado/DF (Art. 159, II CR/88)



- vedado mais de 20% por unidade (Art. 159, §2º, CR/88)
 - repasse de 25% do valor aos Municípios (Art. 159, §3º, CR/88)
- 5 – 29% da CIDE-Combustível (Art. 159, III, CRFB) → destes, 25% repassados aos Municípios (Art. 159, §4º, CR/88)

b) Fundo de participação do Estado (FPE)

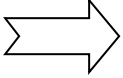
- 21,5% IR e IPI (art. 159, I, “a”, CR/88)


 além disto

- 3% da receita daqueles impostos → programas nas regiões NO/NE/CO – metade no semi-árido (art. 159, I, “c”, CR/88)
- cálculo pelo TCU (art. 161, parágrafo único, CR/88)
- Lei Complementar fixará normas sobre a entrega, inclusive com critérios (art. 161, II, CR/88)
- Exclusão do IR retido na fonte como receita direta (Art. 159, §1º, CR/88)

II – Receitas Repassadas aos Municípios

a) Repasses diretos:

- 1 – 100% IR na fonte sobre rendimentos pagos por ele (art. 158, I, CR/88)
- 2 – 50% ITR → ou 100% se arrecadados e fiscalizados (art. 158, II, CR/88)
- 3 – 50% IPVA (art. 158, III, CR/88)
- 3 – 70% IOF sobre o ouro (art. 153, §5º, CR/88)
- 4 – 25% ICMS: deste total 

{

3/4 do valor adicionado nos Municípios da operação (art. 158, parágrafo único, CR/88)
1/4 conforme a lei

b) Fundo de participação (FPM)

– 22,5% IR e IPI (art. 159, I, b, CR/88) → utilizando os mesmos critérios do FPE

Estes critérios apresentados demonstram como são distribuídas constitucionalmente as receitas tributárias no ordenamento jurídico brasileiro.

SÍNTESE DA UNIDADE 9



Nesta unidade, abordamos a previsão estabelecida constitucionalmente para a arrecadação de receitas através da imposição de tributos pelo ente político-administrativo ao cidadão.

Diferenciamos a competência da capacidade tributária para dizer que alguns entes podem criar e cobrar tributos porque têm competência tributária. Outros podem apenas cobrar tributos, pois têm apenas capacidade tributária. Embora ambos sejam atribuições distintas, podem ser atribuídas unicamente pela lei.

Estudamos o fato gerador e a hipótese de incidência tributária para dizer que a imposição do dever de recolher um determinado tributo independe da vontade do contribuinte. Basta que um determinado fato esteja previsto em lei como uma hipótese que ocorrendo vai ensejar o dever de contribuir com o Estado através do pagamento do tributo. Portanto, o dever de pagar o tributo decorre unicamente da previsão legal, independentemente da vontade do contribuinte.

Verificamos, ainda, que todo o sistema tributário nacional está estruturado sobre princípios estabelecidos na Constituição da República e que, seguindo a lógica da "pirâmide de Kelsen", todo o ordenamento jurídico infra-constitucional deverá observá-lo.

Por último, para concluir a unidade e o componente curricular, verificamos que toda a arrecadação estatal será distribuída entre os diversos entes federativos de acordo com a previsão constitucional, para que os recursos arrecadados sejam aplicados na concretização de diversas atividades de interesse da coletividade.

Conclusão do Componente Curricular



O desenvolvimento deste componente curricular procurou demonstrar a questão legal que envolve a atividade do gestor público de uma forma bem simplificada.

A questão é bastante complexa, pois envolve todo o ordenamento jurídico e, ao mesmo tempo em que estabelece atribuições, igualmente estabelece obrigações ao gestor. É o que se denomina tradicionalmente de “poder-dever” da administração. Da mesma forma que o administrador tem a possibilidade de iniciativa de lei, deverá ele observá-la no decorrer da concretização legal.

De forma bem genérica, o componente curricular transitou por diversas esferas do direito. Partiu da conceituação do direito para demonstrar que ele se desenvolve didaticamente em diversas áreas. Entretanto, do ponto de vista técnico-legal, olhamos o direito objetivamente para relacioná-lo com a lei em sentido estrito.

Assim, verificamos que toda a atividade estatal está diretamente ligada à lei que vai estabelecer os marcos para a atuação do administrador público frente aos interesses da coletividade.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA/CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

- I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;
- II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
- III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;
- IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
- V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;
- VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;
- VII – é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;
- VIII – ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;
- IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;
- X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
- XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XV – é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

XXVII – aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII – são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX – a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

XXX – é garantido o direito de herança;

XXXI – a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do “de cujus”;

XXXII – o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXVII – não haverá juízo ou tribunal de exceção;

XXXVIII – é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

a) a plenitude de defesa;

b) o sigilo das votações;

c) a soberania dos veredictos;

d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

XXXIX – não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

XL – a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII – a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

XLIV – constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

XLV – nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

XLVI – a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

a) privação ou restrição da liberdade;

b) perda de bens;

c) multa;

d) prestação social alternativa;

e) suspensão ou interdição de direitos;

XLVII – não haverá penas:

- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;
- b) de caráter perpétuo;
- c) de trabalhos forçados;
- d) de banimento;
- e) cruéis;

XLVIII – a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX – é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

L – às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

LI – nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

LII – não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

LIII – ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVI – são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

LVII – ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

LVIII – o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei;

LIX – será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

LX – a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXI – ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

LXII – a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;

LXIII – o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

LXIV – o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

LXV – a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

LXVI – ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

LXVII – não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

LXVIII – conceder-se-á “habeas-corpus” sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por “habeas-corpus” ou “habeas-data”, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI – conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII – conceder-se-á “habeas-data”:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

LXXIV – o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

LXXV – o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

LXXVI – são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

- a) o registro civil de nascimento;
- b) a certidão de óbito;

LXXVII – são gratuitas as ações de “habeas-corpus” e “habeas-data”, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

§ 1º – As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º – Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

III – fundo de garantia do tempo de serviço;

IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

V – piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;

VI – irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

VII – garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

VIII – décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

IX – remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

X – proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;

XI – participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;

XII – salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;

XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

XIV – jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

XV – repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI – remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

XXI – aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;

XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

XXIV – aposentadoria;

XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;

XXVI – reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

XXVII – proteção em face da automação, na forma da lei;

XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

XXIX – ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;

XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

XXXII – proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;

XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

XXXIV – igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

§ 1º – O alistamento eleitoral e o voto são:

I – obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II – facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º – Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º – São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I – a nacionalidade brasileira;

II – o pleno exercício dos direitos políticos;

III – o alistamento eleitoral;

IV – o domicílio eleitoral na circunscrição;

V – a filiação partidária;

VI – a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º – São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º – Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º – São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º – O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I – se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II – se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10 – O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11 – A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º – Brasília é a Capital Federal.

§ 2º – Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º – Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Art. 21. Compete à União:

- I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II – declarar a guerra e celebrar a paz;
- III – assegurar a defesa nacional;
- IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- VI – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- VII – emitir moeda;
- VIII – administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
- XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
 - a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;
 - b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
 - c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
 - d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
 - e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
 - f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- XIII – organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;
- XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;
- XV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI – exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII – conceder anistia;

XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII – executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II – desapropriação;

III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V – serviço postal;

VI – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII – comércio exterior e interestadual;

IX – diretrizes da política nacional de transportes;

X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI – trânsito e transporte;

XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV – populações indígenas;

XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII – organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX – sistemas de consórcios e sorteios;

XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII – seguridade social;

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;

XXV – registros públicos;

XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX – propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – orçamento;

III – juntas comerciais;

IV – custas dos serviços forenses;

V – produção e consumo;

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX – educação, cultura, ensino e desporto;

X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI – procedimentos em matéria processual;

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII – assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV – proteção à infância e à juventude;

XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º – No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.

§ 3º – Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º – A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º – São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º – Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º – Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º – Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

§ 2º – A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

§ 3º – Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

§ 4º – Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III – o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV – durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

VIII – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

XII – os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV – os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

XVIII – a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

XXII – as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

§ 1º – A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º – A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

§ 4º – Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º – A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º – As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II – proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III – elaborar seu regimento interno;

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

V – eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; III – aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

- c) Governador de Território;
- d) Presidente e diretores do banco central;
- e) Procurador-Geral da República;
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV – aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI – fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII – dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

XI – aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

XII – elaborar seu regimento interno;

XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

XIV – eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

XV – avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I – emendas à Constituição;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – medidas provisórias;
- VI – decretos legislativos;
- VII – resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º – A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º – A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º – A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º – Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

§ 5º – A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º – Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º – O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I – no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II – no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

§ 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo.

§ 4º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º – São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º – O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º.

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

Art. 147. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I – para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II – no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, “b”.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III – cobrar tributos:

- a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;
- b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;
- c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

IV – utilizar tributo com efeito de confisco;

V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI – instituir impostos sobre:

- a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
- b) templos de qualquer culto;
- c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
- d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

§ 1º A vedação do inciso III, *b*, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, *c*, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

§ 2º – A vedação do inciso VI, “a”, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 3º – As vedações do inciso VI, “a”, e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 4º – As vedações expressas no inciso VI, alíneas “b” e “c”, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

§ 5º – A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

§ 7.º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I – importação de produtos estrangeiros;
- II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III – renda e proventos de qualquer natureza;
- IV – produtos industrializados;
- V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI – propriedade territorial rural;
- VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1º – É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

§ 2º – O imposto previsto no inciso III:

I – será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

§ 3º – O imposto previsto no inciso IV:

I – será seletivo, em função da essencialidade do produto;

II – será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;

III – não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.

IV – terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei.

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*:

I – será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

II – não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;

III – será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

§ 5º – O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do “*caput*” deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

I – trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II – setenta por cento para o Município de origem.

Art. 154. A União poderá instituir:

I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

II – na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I – transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III – propriedade de veículos automotores.

§ 1.º O imposto previsto no inciso I:

I – relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal;

II – relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal;

III – terá competência para sua instituição regulada por lei complementar:

a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior;

b) se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior;

IV – terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal;

§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

I – será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

II – a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;

b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;

III – poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

IV – resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;

V – é facultado ao Senado Federal:

a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;

b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;

VI – salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, “g”, as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;

VII – em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;

b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII – na hipótese da alínea “a” do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

IX – incidirá também:

- a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço;
- b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

X – não incidirá:

- a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;
- b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;
- c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5º;
- d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita;

XI – não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos;

XII – cabe à lei complementar:

- a) definir seus contribuintes;
- b) dispor sobre substituição tributária;
- c) disciplinar o regime de compensação do imposto;
- d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;
- e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, “a”
- f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;
- g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.
- h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;
- i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.

§ 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do *caput* deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

I – nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

II – nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

III – nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

IV – as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, *g*, observando-se o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto;

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, *b*.

§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, *g*.

§ 6º O imposto previsto no inciso III:

I – terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

II – poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

§ 2º – O imposto previsto no inciso II:

I – não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II – compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do *caput* deste artigo, cabe à lei complementar:

I – fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II – excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

II – do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 1º – Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º – A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º – Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

- I – finanças públicas;
- II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III – concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 1º – É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º – O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º – As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

§ 1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º – O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º – Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º – A lei orçamentária anual compreenderá:

- I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º – O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º – Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º – A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º – Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º – Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º – As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º – As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º – As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º – O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º – Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º – Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º – Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 1º – Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º – Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º – A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º – É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I – redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II – exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

§ 1º – As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º – A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º – A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 4º – A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º – Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6º – As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, “b”.

§ 7º – São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-deobra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar.

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do *caput*, serão não-cumulativas.

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III – participação da comunidade.

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I – no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que trata o § 2º;

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

IV – as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias.

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais;

II – serviço da dívida;

III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º – A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º – Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º – A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º – Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

§ 1º – Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa e serviços de serviço público.

§ 2º – O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.

DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942 (LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL)

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940.

CÓDIGO PENAL

CAPÍTULO IV

DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

Contratação de operação de crédito

Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo: I I – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;

II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar

Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Ordenação de despesa não autorizada

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Prestação de garantia graciosa

Art. 359-E. Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano.

Não cancelamento de restos a pagar

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Oferta pública ou colocação de títulos no mercado

Art. 359-H. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei;

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

TÍTULO I**Da Lei de Orçamento****CAPÍTULO I****Disposições Gerais**

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I – Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II – Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº. 1;

III – Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV – Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I – Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II – Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos ns. 6 a 9;

III – Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros .

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

§ 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

§ 2º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o cálculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior aquele em que se elaborar a proposta orçamentária do governo obrigada a transferência Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I – Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

II – Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo n. 2.

§ 1º Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4º, e 13, serão identificados por números de códigos decimal, na forma dos Anexos ns. 3 e 4.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo n. 5.

§ 3º O código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.

CAPÍTULO II

Da Receita

Art. 9º Tributo e a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades

Art. 10. (Vetado).

Art. 11 – A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º – São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º – São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente.

§ 3º – O *superávit* do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo nº 1, não constituirá item de receita orçamentária. § 4º – A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES

RECEITA TRIBUTÁRIA

Impostos

Taxas

Contribuições de Melhoria

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES

RECEITA PATRIMONIAL

RECEITA AGROPECUÁRIA

RECEITA INDUSTRIAL

RECEITA DE SERVIÇOS

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

OUTRAS RECEITAS CORRENTES

RECEITAS DE CAPITAL

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

ALIENAÇÃO DE BENS

AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

CAPÍTULO III

Da Despesa

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I – subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II – subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

I – aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II – aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III – constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoa Civil

Pessoal Militar

Material de Consumo

Serviços de Terceiros

Encargos Diversos

Transferências Correntes

Subvenções Sociais

Subvenções Econômicas

Inativos

Pensionistas

Salário Família e Abono Familiar

Juros da Dívida Pública

Contribuições de Previdência Social

Diversas Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Obras Públicas

Serviços em Regime de Programação Especial

Equipamentos e Instalações

Material Permanente

Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas

Inversões Financeiras

Aquisição de Imóveis

Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras

Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento Constituição de Fundos Rotativos

Concessão de Empréstimos

Diversas Inversões Financeiras

Transferências de Capital

Amortização da Dívida Pública

Auxílios para Obras Públicas

Auxílios para Equipamentos e Instalações

Auxílios para Inversões Financeiras

Outras Contribuições.

Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

Parágrafo único. Em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão.

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á *no mínimo* por elementos.

§ 1º Entende-se por elexentos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração publica para consecução dos seus fins.

§ 2º Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos.

SEÇÃO I

Das Despesas Correntes

SUBSEÇÃO ÚNICA

Das Transferências Correntes

I) Das Subvenções Sociais

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

II) Das Subvenções Econômicas

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

- a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
- b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

SEÇÃO II

Das Despesas de Capital

SUBSEÇÃO PRIMEIRA

Dos Investimentos

Art. 20. Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.

Parágrafo único. Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital.

SUBSEÇÃO SEGUNDA

Das Transferências de Capital

Art. 21. A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às transferências de capital à conta de fundos especiais ou dotações sob regime excepcional de aplicação.

TÍTULO II

Da Proposta Orçamentária

CAPÍTULO I

Conteúdo e Forma da Proposta Orçamentária

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:

I – Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II – Projeto de Lei de Orçamento;

III – Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

- a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;
- b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;
- c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;
- d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
- e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e
- f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV – Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

CAPÍTULO II

Da Elaboração da Proposta Orçamentária

SEÇÃO PRIMEIRA

Das Previsões Plurienais

Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.

Parágrafo único. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital será anualmente reajustado acrescentando-se-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.

Art. 24. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital abrangerá:

I – as despesas e, como couber, também as receitas previstas em planos especiais aprovados em lei e destinados a atender a regiões ou a setores da administração ou da economia;

II – as despesas à conta de fundos especiais e, como couber, as receitas que os constituam;

III – em anexos, as despesas de capital das entidades referidas no Título X desta lei, com indicação das respectivas receitas, para as quais forem previstas transferências de capital.

Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

SEÇÃO SEGUNDA

Das Previsões Anuais

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômica-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

Art. 28. As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:

I – tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras d, e e f;

II – justificação pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.

Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações ser-lhe-ão remetidas mensalmente.

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Art. 31. As propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias.

TÍTULO III

Da elaboração da Lei de Orçamento

Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

TÍTULO IV

Do Exercício Financeiro

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nêle arrecadadas;

II – as despesas nêle legalmente empenhadas.

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Art. 38. Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício, quando a anulação ocorrer após o encerramento dêste considerar-se-á receita do ano em que se efetivar.

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º – Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§ 2º – Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

§ 3º – O valor do crédito da Fazenda Nacional em moeda estrangeira será convertido ao correspondente valor na moeda nacional à taxa cambial oficial, para compra, na data da notificação ou intimação do devedor, pela autoridade administrativa, ou, à sua falta, na data da inscrição da Dívida Ativa, incidindo, a partir da conversão, a atualização monetária e os juros de mora, de acordo com preceitos legais pertinentes aos débitos tributários.

§ 4º – A receita da Dívida Ativa abrange os créditos mencionados nos parágrafos anteriores, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, à multa e juros de mora e ao encargo de que tratam o art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, e o art. 3º do Decreto-lei nº 1.645, de 11 de dezembro de 1978.

§ 5º – A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

TÍTULO V

Dos Créditos Adicionais

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

TÍTULO VI

Da Execução do Orçamento

CAPÍTULO I

Da Programação da Despesa

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

CAPÍTULO II

Da Receita

Art. 51. Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.

Art. 52. São objeto de lançamento os impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato.

Art. 53. O lançamento da receita, o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.

Art. 54. Não será admitida a compensação da observação de recolher rendas ou receitas com direito creditório contra a Fazenda Pública.

Art. 55. Os agentes da arrecadação devem fornecer recibos das importâncias que arrecadarem.

§ 1º Os recibos devem conter o nome da pessoa que paga a soma arrecadada, proveniência e classificação, bem como a data a assinatura do agente arrecadador.

§ 2º Os recibos serão fornecidos em uma única via.

Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3. *desta lei* serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

CAPÍTULO III

Da Despesa

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.

§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.

§ 3º As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública.

§ 4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;

III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Art. 66. As dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias poderão quando expressamente determinado na Lei de Orçamento ser movimentadas por órgãos centrais de administração geral.

Parágrafo único. É permitida a redistribuição de parcelas das dotações de pessoal, de uma para outra unidade orçamentária, quando considerada indispensável à movimentação de pessoal dentro das tabelas ou quadros comuns às unidades interessadas, a que se realize em obediência à legislação específica.

Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamento.

Art. 70. A aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitado o princípio da concorrência.

TÍTULO VII

Dos Fundos Especiais

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

TÍTULO VIII

Do Controle da Execução Orçamentária

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I – a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II – a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

CAPÍTULO II

Do Controle Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

CAPÍTULO III

Do Controle Externo

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

TÍTULO IX

Da Contabilidade

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Art. 84. Ressalvada a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a tomada de contas dos agentes responsáveis por bens ou dinheiros públicos será realizada ou superintendida pelos serviços de contabilidade.

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Art. 86. A escrituração sintética das operações financeiras e patrimoniais efetuar-se-á pelo método das partidas dobradas.

Art. 87. Haverá controle contábil dos direitos e obrigações oriundos de ajustes ou contratos em que a administração pública for parte.

Art. 88. Os débitos e créditos serão escriturados com individuação do devedor ou do credor e especificação da natureza, importância e data do vencimento, quando fixada.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

CAPÍTULO II

Da Contabilidade Orçamentária e Financeira

Art. 90. A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis.

Art. 91. O registro contábil da receita e da despesa far-se-á de acordo com as especificações constantes da Lei de Orçamento e dos créditos adicionais.

Art. 92. A dívida flutuante compreende:

I – os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;

II – os serviços da dívida a pagar;

III – os depósitos;

IV – os débitos de tesouraria.

Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.

Art. 93. Todas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, serão também objeto de registro, individualização e controle contábil.

CAPÍTULO III

Da Contabilidade Patrimonial e Industrial

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95. A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Art. 97. Para fins orçamentários e determinação dos devedores, ter-se-á o registro contábil das receitas patrimoniais, fiscalizando-se sua efetivação.

Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

Parágrafo único. A dívida fundada será escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.

Art. 99. Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeiro comum.

Art. 100. As alterações da situação líquida patrimonial, que abrangem os resultados da execução orçamentária, bem como as variações independentes dessa execução e as superveniências e insubsistência ativas e passivas, constituirão elementos da conta patrimonial.

CAPÍTULO IV

Dos Balanços

Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos números 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes dos Anexos números 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

Art. 103. O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Parágrafo único. Os Restos a Pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.

Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

- I – O Ativo Financeiro;
- II – O Ativo Permanente;
- III – O Passivo Financeiro;
- IV – O Passivo Permanente;
- V – O Saldo Patrimonial;
- VI – As Contas de Compensação.

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§ 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outros pagamento independa de autorização orçamentária.

§ 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

§ 5º Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, imediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

Art. 106. A avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá as normas seguintes:

- I – os débitos e créditos, bem como os títulos de renda, pelo seu valor nominal, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do balanço;
- II – os bens móveis e imóveis, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção;
- III – os bens de almoxarifado, pelo preço médio ponderado das compras.

§ 1º Os valores em espécie, assim como os débitos e créditos, quando em moeda estrangeira, deverão figurar ao lado das correspondentes importâncias em moeda nacional.

§ 2º As variações resultantes da conversão dos débitos, créditos e valores em espécie serão levadas à conta patrimonial.

§ 3º Poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis.

TÍTULO X

Das Autarquias e Outras Entidades

Art. 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições para fiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo.

Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público.

Art. 108. Os orçamentos das entidades referidas no artigo anterior vincular-se-ão ao orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, pela inclusão:

I – como receita, salvo disposição legal em contrário, de saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas;

II – como subvenção econômica, na receita do orçamento da beneficiária, salvo disposição legal em contrário, do saldo negativo previsto entre os totais das receitas e despesas.

§ 1º Os investimentos ou inversões financeiras da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, realizados por intermédio das entidades aludidas no artigo anterior, serão classificados como receita de capital destas e despesa de transferência de capital daqueles.

§ 2º As previsões para depreciação serão computadas para efeito de apuração do saldo líquido das mencionadas entidades.

Art. 109. Os orçamentos e balanços das entidades compreendidas no artigo 107 serão publicados como complemento dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a que estejam vinculados.

Art. 110. Os orçamentos e balanços das entidades já referidas, obedecerão aos padrões e normas instituídas por esta lei, ajustados às respectivas peculiaridades.

Parágrafo único. Dentro do prazo que a legislação fixar, os balanços serão remetidos ao órgão central de contabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, para fins de incorporação dos resultados, salvo disposição legal em contrário.

TÍTULO XI

Disposições Finais

Art. 111. O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras apurações, para fins estatísticos, de interesse nacional, organizará e publicará o balanço consolidado das contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários.

§ 1º Os quadros referidos neste artigo terão a estrutura do Anexo n. 1.

§ 2º O quadro baseado nos orçamentos será publicado até o último dia do primeiro semestre do próprio exercício e o baseado nos balanços, até o último dia do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referirem.

Art. 112. Para cumprimento do disposto no artigo precedente, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal remeterão ao mencionado órgão, até 30 de abril, os orçamentos do exercício, e até 30 de junho, os balanços do exercício anterior.

Parágrafo único. O pagamento, pela União, de auxílio ou contribuição a Estados, Municípios ou Distrito Federal, cuja concessão não decorra de imperativo constitucional, dependerá de prova do atendimento ao que se determina neste artigo.

Art. 113. Para fiel e uniforme aplicação das presentes normas, o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda atenderá a consultas, coligirá elementos, promoverá o intercâmbio de dados informativos, expedirá recomendações técnicas, quando solicitadas, e atualizará sempre que julgar conveniente, os anexos que integram a presente lei.

Parágrafo único. Para os fins previstos neste artigo, poderão ser promovidas, quando necessário, conferências ou reuniões técnicas, com a participação de representantes das entidades abrangidas por estas normas.

Art. 114. Os efeitos desta lei são contados a partir de 1º de janeiro de 1964 para o fim da elaboração dos orçamentos e a partir de 1º de janeiro de 1965, quanto às demais atividades estatuídas.

Art. 115. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 17 de março de 1964; 143º da Independência e 76º da República.

JOÃO GULART
Abelardo Jurema
Sylvio Borges de Souza Motta
Jair Ribeiro
João Augusto de Araújo Castro
Waldyr Ramos Borges
Expedito Machado
Oswaldo Costa Lima Filho
Júlio Forquim Sambaquy
Amaury Silva
Anysio Botelho
Wilson Fadul
Antonio Oliveira Brito
Egydio Michaelsen

Referências



BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta*. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Lei 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso: 19 jun. 2008.

_____. *Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso: 25 jun. 2008.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Receitas públicas: manual de procedimentos : aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal*. 4. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. 233 p. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/procedimentos.asp>. Acesso: 25 jun. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Versão 2009. Brasília, 2008. 162 p. Disponível em: <<https://www.portalsoplanejamento.gov.br/bib/MTO>>. Acesso: 22 jun. 2008.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2000.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas, 1997.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/>>. Acesso: 25 jun. 2008.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. São Paulo: Malheiros, 1996.

VALÉRIO, Valter Paldes. *Programa de direito financeiro e finanças*. Porto Alegre: Sulina, 1987.



Fone: (0xx55) 3332-0217
www.editoraunijui.com.br
editora@unijui.edu.br

NÚCLEO DE DISTRIBUIÇÃO

Fones: (0xx55) 3332-0208 / 0222
Fax: (0xx55) 3332-0216
editorapedidos@unijui.edu.br
Rua do Comércio, 1364
Bairro São Geraldo
98700-000 – Ijuí – RS

