

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO

CADERNO MAPEADO

+ LEGISLAÇÃO MAPEADA

CONCURSO TCE MA



ESTADO DO MARANHÃO

TRIBUNAL DE CONTAS

Seja muito bem-vindo!

Olá, futuro aprovado no concurso do **Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE MA!**

Você acaba de baixar a **amostra** do **Legislação Mapeada** para o concurso do **TCE MA**.

O Caderno Mapeado é um material que compila os principais tópicos do edital, focando em exemplificar a teoria por meio de tabelas, esquemas, resumos e macetes das disciplinas da **Tribunal de Contas do Estado do Maranhão**. Com ele, você é capaz de compreender os principais tópicos e fundamentos de um determinado assunto de maneira facilitada e organizada. E em conjunto com Legislação Mapeada, te auxilia em um estudo estratégico e direcionado para o seu concurso.



Saiba que você deu um passo rumo à sua aprovação. Estamos entusiasmados por fazer parte dessa jornada de conquistas!

No material completo, para o cargo de **Analista Estadual de Apoio ao Controle Externo - Especialidade: Direito**, você terá acesso às seguintes disciplinas:

[Clique aqui para conhecer o material completo](#)

DISCIPLINAS
Língua Portuguesa
Competências Digitais e Informática Aplicada ao Setor Público
Raciocínio Lógico
Direito Administrativo
Direito Constitucional
Controle Externo
História e Geografia do Estado do Maranhão
Noções de Direitos Humanos
Direito Administrativo - Conhecimentos Específicos
Direito Constitucional - Conhecimentos Específicos
Direito Financeiro
Direito Tributário
Direito Previdenciário
Direito Civil
Direito Processual Civil
Direito Penal

No material completo, para o cargo de **Auditor Estadual de Controle Externo - Especialidade: Controle Externo**, você terá acesso às seguintes disciplinas:

DISCIPLINAS
Língua Portuguesa
Competências Digitais e Informática Aplicada ao Setor Público
Raciocínio Lógico
Direito Administrativo
Direito Constitucional
Controle Externo
História e Geografia do Estado do Maranhão
Noções de Direitos Humanos
Direito Administrativo - Conhecimentos Específicos
Direito Constitucional - Conhecimentos Específicos
Direito Financeiro
Direito Tributário
Direito Previdenciário
Direito Civil
Direito Processual Civil
Direito Penal
Contabilidade Geral
Contabilidade Pública
Auditoria do Setor Público

[Clique aqui para conhecer o material completo](#)

No material completo, para o cargo de **Técnico Estadual de Controle Externo - Especialidade: Técnico-Administrativa**, você terá acesso às seguintes disciplinas:

DISCIPLINAS
Língua Portuguesa
Competências Digitais e Informática Aplicada ao Setor Público
Raciocínio Lógico
Direito Administrativo
Direito Constitucional
Controle Externo
História e Geografia do Estado do Maranhão
Noções de Direitos Humanos
Noções de Direito Administrativo
Noções de Direito Constitucional
Gestão de Contratos
Execução Orçamentária e Financeira

Mas antes veja só o depoimento de um dos nossos alunos que foi aprovado recentemente no tão disputado concurso do INSS:

[Clique aqui para conhecer o material completo](#)



Caso tenha qualquer dúvida, você pode entrar em contato conosco enviando seus questionamentos para o suporte: suporte@cadernomapeado.com.br e [WhatsApp](#).

[Clique aqui para ter acesso ao material completo](#)

Bons Estudos!

Rumo à aprovação!!

DIREITO ADMINISTRATIVO

ATOS ADMINISTRATIVOS

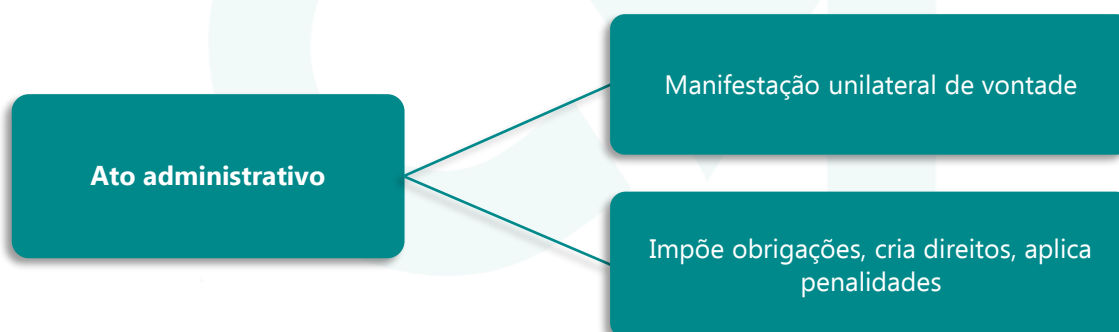
1) Introdução

Iremos iniciar o estudo dos atos administrativos:

Atos administrativos:

2) Noções iniciais

Os **atos administrativos** são todas as expressões de vontade da Administração Pública materializadas por meio de decretos, resoluções, portarias, instruções, ordens de serviço, circulares, entre outros documentos. De maneira mais técnica, um ato administrativo é uma **declaração unilateral de vontade** do Estado ou de seu representante, no exercício da função administrativa, subordinada à legislação, com o propósito de atender ao interesse público. Seu **objetivo** é criar, restringir, declarar ou extinguir direitos, estando sujeito ao controle judicial.



Ao empregar essa manifestação unilateral, a Administração Pública utiliza as prerrogativas do direito público, valendo-se de sua superioridade. Nem toda ação realizada pela administração pública configura um ato administrativo; este somente se configura quando a administração atua com suas prerrogativas de direito público.

Os **atos administrativos** são praticados (exarados) pela:

→ **Administração Pública** (direta – função administrativa – e indireta)

→ **Particulares** – atividade administrativa

No sentido de conceituar ato administrativo podemos citar algumas definições dos principais autores, vejamos:

Hely Lopes Meirelles: "Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria."

Celso Antônio Bandeira de Mello: "Declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgãos jurisdicional."

De maneira geral o **conceito de ato administrativo**, envolve declaração unilateral de vontade; vontade da administração; finalidade de interesse público.

Ademais, é essencial distinguir fato administrativo de ato administrativo. O **fato administrativo** é o acontecimento material que gera efeitos jurídicos, mas sem manifestação de vontade, como por exemplo, a demolição de um prédio público. Já o ato administrativo é declaração de vontade da Administração com efeitos jurídicos. Exemplo: ato de demolição expedido pela autoridade.



Tome Nota!

Para a doutrina majoritária, o **silêncio** não é propriamente ato administrativo, mas sim fato administrativo, o qual pode gerar consequências jurídicas, como a prescrição e a decadência. E, realmente, não é ato, pois falta, ao silêncio, a declaração de vontade, algo que é essencial ao conceito de ato administrativo. O silêncio é o oposto disso: é **ausência de manifestação**. E não há ato sem a declaração de vontade.

Vamos esquematizar os atos administrativos?

Atos da administração	A administração pratica sem as prerrogativas públicas.  Ex.: compra e venda e locação.
Atos administrativos	É a manifestação de vontade do Estado, com o objetivo de criar, modificar e extinguir direitos, com a finalidade de satisfazer o interesse público.

Ato administrativo abdutivo	É aquele pelo qual, mediante autorização legal, o titular renuncia a um direito. A peculiaridade desse ato é seu caráter incondicional e irrevogável.
Formalismo moderado	Meras irregularidades não geram nulidade de atos do processo;
Poder extroverso	É o poder de o ato atingir 3ºs independentemente de sua vontade;
Móvel dos atos administrativos	É a vontade pessoal e psíquica que move o agente público na elaboração dos atos administrativos. 🔍 Ex. (considerado errado): "o MÓVEL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS é a situação real que justifica a edição legítima do ato administrativo".
Controle de juridicidade (sindicabilidade)	É a possibilidade, em caso de violação da razoabilidade e da proporcionalidade, de o Judiciário rever a conveniência e a oportunidade dos atos discricionários. Esse controle acarreta a nulidade do ato e nunca a sua revogação.
Atos de administradores de empresa estatal também podem ter natureza de ato administrativo. 🔍 Ex.: decisões que indeferem requerimento de informações sobre os serviços públicos prestados pela empresa.	

Vale ressaltar que os atos administrativos podem ser de fato ou de direito. Vejamos:

→ **De fato**: acontecimento concreto que motiva o ato.

→ **De direito**: base legal que autoriza a prática do ato.

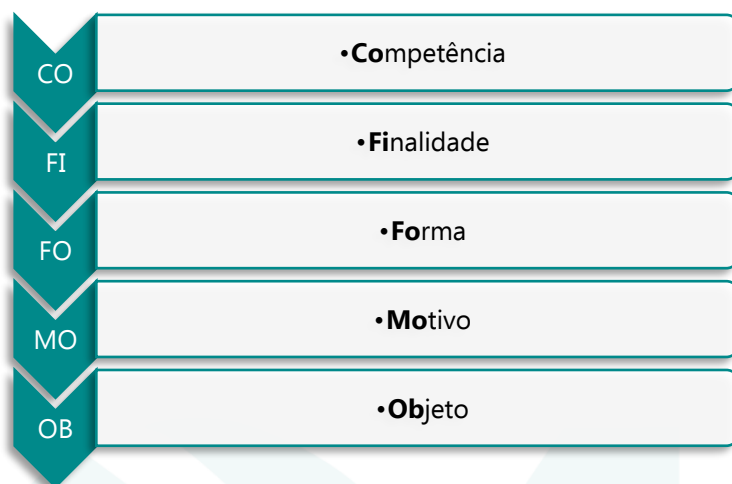


Tome nota!

Para a administração pública, temos os tipos de manifestações de vontade – ato unilateral e ato bilateral. O **ato unilateral** é emitido por uma única parte, enquanto o **ato bilateral** resulta do acordo e da vontade de duas partes.

2) Requisitos dos Atos Administrativos

São os chamados **requisitos de validade**. Requisitos que devem ser observados para que o ato seja válido. Requisitos que se não forem observados o ato será inválido. Por se tratar de um tema com grande relevância no concurso públicos, anote esse mnemônico: **CO – FI – FO – MO – OB** (Isso vai te salvar na hora da prova).



a) Competência

A competência é o poder atribuído ao agente ocupante de cargo, emprego ou função pública para desempenhar suas atividades. Pode ser entendido como sujeito competente para a prática de atos administrativos.

Sujeito é a **pessoa** que possui **atribuição legal** para a prática do ato.

b) Finalidade

A finalidade está ligada ao **objetivo**, o qual, o interesse público pretende atingir. Todo ato administrativo é praticado necessariamente com um fim público. Além disso, é importante deixar claro que podem existir vícios na finalidade e esses vícios são chamados de desvio de finalidade ou desvio de poder.

Não se pode praticar o ato com fins privados, nem para beneficiar amigos e prejudicar inimigos. A finalidade que deve ser observada é aquela prevista em lei para o ato.

c) Forma

A forma é a manifestação do ato no mundo externo, ou seja, o jeito como o ato é praticado. Como regra, o ato é formal e escrito.

Motivação: representa a exteriorização / exposição / apresentação dos motivos. De maneira mais simples de explicar seria dizer que "a motivação é a demonstração dos motivos, seria coloca-los no papel".

d) Motivo

O motivo é a situação de direito ou de fato, o qual, autoriza a realização do ato administrativo. Além disso, o motivo pode ser um elemento vinculado, previsto em lei, ou discricionário, a critério do administrador.

No caso da vinculação o ato será praticado de acordo com as diretrizes legais, a lei descreverá exatamente como o ato deverá ser praticado e na discricionariedade, a lei traz diversos objetos e que serão escolhidos a critério do administrador.

Situação fática (fatos – o que aconteceu no caso concreto) e jurídica (o que está na lei) que justifica a prática do ato.

e) Objeto

O objeto, o qual, também pode ser chamado de conteúdo, é o efeito jurídico produzido pelo ato administrativo. Seria o que o ato enuncia, prescreve ou dispõe. São os **efeitos produzidos**. Trata-se do próprio ato.

 Ex.: Demissão, exoneração.

Em resumo o objeto pode ser definido como: conteúdo, de efeito imediato, pode ser vinculado ou discricionário, lícito, possível e certo.

2.1) Teoria dos motivos determinantes

A Teoria dos motivos determinantes entende que uma vez motivado o ato, a **validade está vinculada aos motivos** que o fundamentam. Dessa maneira, se os motivos indicados não existirem, o ato será nulo. Portanto, os motivos alegados para prática do ato devem ser verdadeiros.

A Teoria se aplica aos atos discricionários ou vinculados e quando a motivação for ou não obrigatória.



Tome Nota!

Nem todo ato precisa ser motivado. 🔍 Ex.: exoneração do titular de um cargo em comissão. A motivação neste caso não é exigida, mas, se por acaso a motivação for feita, aplica-se esta teoria.

2.2) Discricionariedade

A **discricionariedade** no ato administrativo está presente nos elementos motivo e objeto. A competência, finalidade e forma são elementos vinculados, enquanto o motivo e o objeto podem ser vinculados ou discricionários.

O **mérito do ato administrativo** está diretamente relacionado à discricionariedade conferida ao administrador público. Em outras palavras, refere-se à análise da conveniência e da oportunidade da prática de determinado ato.

O mérito é o espaço de liberdade conferido pela lei para que o agente público avalie qual a melhor decisão a ser tomada em uma situação concreta, sempre visando ao interesse público. Ele abrange dois critérios:

→ **Conveniência**: se é útil ou adequado praticar o ato.

→ **Oportunidade**: se é o momento mais apropriado para praticá-lo.

🔍 Exemplo: A Administração decide remover servidores para outro órgão. A lei autoriza, mas não obriga; caberá ao gestor decidir se é conveniente e oportuno, avaliando a necessidade do serviço.

2.3) Desvio de finalidade

Desvio de finalidade ocorre quando a autoridade competente pratica um ato administrativo visando fim diverso daquele previsto em lei ou exigido pelo interesse público. Ou seja, o ato é praticado com competência, forma, objeto e motivo válidos, mas com intenção incompatível com o seu objetivo legal.

Embora não esteja tipificado de forma explícita no Código como "desvio de finalidade", esse vício encontra respaldo no art. 2º, parágrafo único, da **Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular)**: "É nulo o ato lesivo ao patrimônio público por desvio de finalidade."

Além disso, está intimamente ligado ao princípio da **moralidade administrativa** e ao **controle de legalidade e legitimidade dos atos**.

Tipo de vício	Explicação	O que compromete
Desvio de finalidade	O fim pretendido é pessoal ou alheio ao interesse público	Finalidade do ato
Excesso de poder	A autoridade extrapola os limites de sua competência legal	Competência
Inexistência de motivo	O motivo declarado não existiu ou é falso	Motivação/legitimidade

2.4) Vícios do Ato Administrativo

Como cediço, o ato administrativo, para ser válido, deve respeitar os cinco elementos essenciais (Competência, Finalidade, Forma, Motivo e Objeto, lembrados pelo mnemônico CO-FI-FO-MO-OB).

Quando ocorre irregularidade em qualquer desses elementos, surge o chamado vício, que compromete a validade do ato. Dependendo da gravidade, esse vício pode tornar o ato nulo (vício insanável), anulável (vício sanável) ou até mesmo inexistente.

a) Vício de Competência: O vício de competência ocorre quando o ato administrativo é praticado por autoridade sem atribuição legal para tal função. Nesses casos, a regra é que o ato seja anulado, pois carece de legitimidade. Contudo, admite-se convalidação quando a incompetência é relativa, isto é, passível de delegação, como ocorre entre autoridades do mesmo ente público em situações previstas em lei.

b) Vício de Finalidade: O vício de finalidade ocorre quando o ato é praticado para atender a interesse pessoal ou diverso do interesse público, caracterizando desvio de poder. Por ser sempre vinculado à lei, trata-se de vício insanável, que torna o ato nulo e sem possibilidade de convalidação.

c) Vício de Forma: O vício de forma ocorre quando não se cumpre a forma legal exigida para a prática do ato. Se a forma for essencial, o ato será nulo; porém, se se tratar de formalidade acessória, o vício pode ser convalidado pela própria Administração.

d) Vício de Motivo: O vício de motivo ocorre quando os fatos que justificam o ato são inexistentes ou falsos. Nessa situação, o ato é nulo, pois o motivo deve sempre ser verdadeiro e compatível com a lei, conforme estabelece a Teoria dos Motivos Determinantes.

e) Vício de Objeto: O vício de objeto ocorre quando o conteúdo do ato é ilícito, impossível ou contrário ao ordenamento jurídico. Trata-se de vício insanável, que torna o ato nulo e sem possibilidade de convalidação.

3) Fases do Procedimento Administrativo

A formação do ato se dá em etapas, que garantem segurança jurídica, participação do administrado e legitimidade da decisão.

a) Iniciativa: o procedimento pode começar de duas formas:

→ De ofício, pela própria Administração, quando detecta a necessidade de agir (ex.: abertura de processo disciplinar contra servidor).

→ A requerimento do interessado, quando o particular provoca a Administração (ex.: pedido de licença para construir).

b) Instrução: É a fase de coleta de informações, documentos e provas para fundamentar a decisão. Envolve: pareceres técnicos e jurídicos; diligências; e audiências e manifestações dos interessados (ampla defesa e contraditório – art. 2º, Lei 9.784/1999).

c) Decisão: É a etapa central do procedimento, em que a autoridade competente profere o ato administrativo. Essa decisão deve ser: motivada, sempre que afetar direitos ou interesses dos administrados; ou congruente com os elementos coletados na instrução, respeitando os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade.

d) Controle: Mesmo após editado, o ato pode ser revisto. Esse controle pode ocorrer: internamente, pela própria Administração (anulação, revogação ou convalidação); ou externamente, por meio de órgãos de controle (Tribunais de Contas, Poder Legislativo, Poder Judiciário).

3.1) Relação entre Elementos e Procedimento

O procedimento administrativo funciona como um encadeamento ordenado de atos preparatórios, que culminam no ato final. Cada fase assegura que os elementos de validade estejam presentes: a iniciativa aponta o motivo; a instrução organiza a forma e fundamentação; a decisão revela o objeto; e o controle garante a conformidade com a competência e a finalidade.

4) Classificações

Os atos administrativos podem ser classificados de várias formas, levando em consideração diferentes critérios.

4.1) Ato vinculado e discricionário

a) Ato vinculado

É aquele praticado pela Administração Pública **sem** qualquer **margem de liberdade** / escolha. Uma vez que os requisitos legais forem preenchidos a Administração é obrigada a praticar o ato nos exatos termos da lei. É praticado apenas no aspecto da legalidade.

🔍 Ex.: Licença para tratar da própria saúde.

b) Ato discricionário

É aquele em que o administrador tem **certa margem de escolha**. Escolha: análise do mérito administrativo (juízo de conveniência e oportunidade) – interesse público

A discricionariedade **já** é presumida. Ela está prevista na lei ou em conceitos jurídicos indeterminados (🔍 ex.: conduta escandalosa na repartição).

É praticado apenas no aspecto da legalidade. Mas, além disso, também deve ser observado o aspecto de mérito.

🔍 Ex.: Licença para tratar de interesses particulares

4.2) Atos gerais e individuais

a) Atos gerais

Os atos gerais ou normativos são aqueles que possuem destinatários indeterminados, ou seja, não sabemos as pessoas que serão atingidas por aquele ato.

Por possuir caráter genérico, atingem todos aqueles que se enquadrarem na situação descrita. Em resumo, possuem caráter normativo, natureza genérica e conteúdo abstrato.

🔍 Ex.: Decretos, instruções normativas, resoluções.

b) Atos individuais

Os atos individuais ou especiais são aqueles que possuem destinatários, certos, determinados, ou seja, sabemos quem serão os atingidos pelo ato.

Além disso podemos dizer que produzem efeitos nos casos concretos.

🔍 Ex.: Nomeação, demissão, licença.

4.3) Atos simples, complexo e composto

a) Ato simples

É aquele ato formado pela manifestação de vontade de um órgão, podendo ser unipessoal ou colegiado. O número de agentes que participa do ato não é relevante, desde que se trate de uma vontade unitária. Um ato simples poderá ser um despacho manifestando a vontade do colegiado de um órgão, por exemplo.

b) Ato complexo

É aquele formado pela manifestação de vontade de dois ou mais órgãos, produzindo um ato.

🔍 Ex.: Aposentadoria (manifestação de vontade do órgão no qual a pessoa trabalha + manifestação de vontade do respectivo tribunal de contas = formam um único ato da aposentadoria).

c) Ato composto

É aquele formado pela manifestação de vontade de um órgão (ato principal).

Porém, é necessário a aprovação da vontade (ato acessório / instrumental), que é feita por outro órgão. Neste caso, há dois atos distintos, ou seja, um ato principal e um ato acessório.

🔍 Ex.: Homologação.

Ato simples	Ato ou órgão unitário ou colegiado. 🔍 Ex.: exoneração de servidor
Ato composto	Dois atos, sendo um principal e outro acessório; o ato principal depende do acessório para a produção de efeitos. 🔍 Ex.: homologação.
Ato complexo	Manifestação de dois ou mais órgãos; único ato. 🔍 Ex.: Portaria interministerial.

4.4) Atos Unilaterais, Bilaterais e Multilaterais

a) Ato Unilaterais

São a regra no Direito Administrativo. Neles, a Administração manifesta apenas a sua vontade, produzindo efeitos jurídicos imediatos, sem necessidade de concordância do particular.

🔍 Exemplo: demissão de servidor por infração disciplinar; aplicação de multa de trânsito.

Mesmo sem anuência do particular, o ato deve respeitar a lei, o devido processo legal e os princípios constitucionais.

b) Ato Bilaterais

Exigem a manifestação de vontade da Administração e do particular. O ato só se aperfeiçoa quando há essa convergência.

🔍 Exemplo: contratos administrativos (concessão, permissão, convênios).

Embora a regra seja a unilateralidade, admite-se bilateralidade quando a Administração celebra negócios jurídicos.

c) Ato Multilaterais

São mais raros, mas ocorrem quando há a concordância de várias vontades, tanto da Administração quanto de particulares, em um mesmo ato.

🔍 Exemplo: consórcios públicos ou convênios entre diversos entes da Federação.

Esses atos reforçam a ideia de cooperação administrativa e a pluralidade de sujeitos em um único ato.

4.5) Ato perfeito, válido e eficaz

a) Ato perfeito

É aquele que completou o seu ciclo de formação, ou seja, todas as etapas foram realizadas. Se o ato não completou o seu ciclo de formação ele será imperfeito.

b) Ato válido

É aquele que está em conformidade com o ordenamento jurídico (lei). Caso o ato não esteja de acordo com a lei ele será inválido.

c) Ato eficaz

É aquele ato que está apto para produção de efeitos, é um ato que independe de evento posterior para produzir seus efeitos.

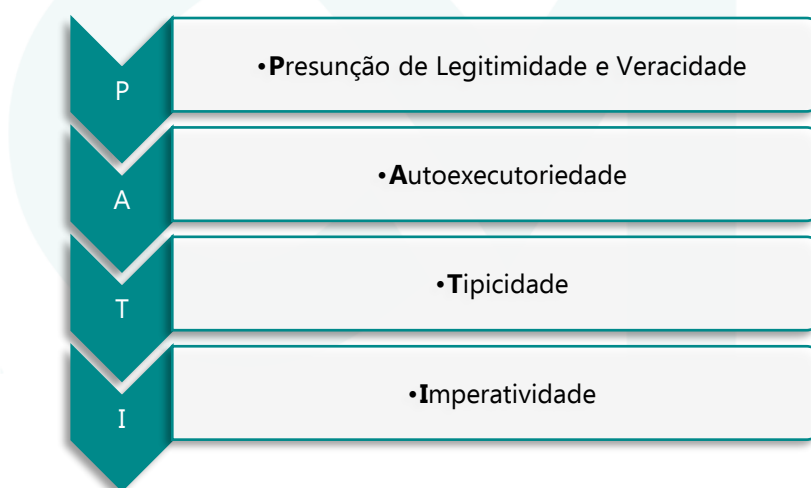
Se o ato não está apto a produzir os seus efeitos ele será ineficaz.

5) Atributos dos atos administrativos

Os atributos ou características do ato administrativo são as peculiaridades que os fazem ser diferentes dos atos privados.

São atributos do ato administrativo a presunção de legalidade (legitimidade, veracidade); a imperatividade (coercibilidade ou poder extroverso); a autoexecutoriedade (executoriedade e exigibilidade); e a tipicidade.

Por se tratar de um tema com grande relevância no concurso públicos, anote esse mnemônico: **P – A – T – I** (Isso vai te salvar na hora da prova).



5.1) Presunção de legitimidade e veracidade

De acordo com esse atributo pressupõe-se que os atos estão de acordo com a lei, até que se prove o contrário, ou seja, são legítimos, legais, lícitos ou válidos.

Presunção de legitimidade: presume que o ato está de acordo com a lei.

Presunção de veracidade: presume que os fatos narrados são verdadeiros.

Obs. 1: Presunção universal: presente em todos os atos administrativos

Obs. 2: Presunção relativa: admite prova em contrário

Obs. 3: Ônus da prova é do destinatário do ato e não da administração pública.

5.2) Autoexecutoriedade

Atributo que permite a Administração Pública executar as suas decisões de forma direta, imediata. Sem necessidade de intervenção judicial, inclusive com o uso da força, caso seja necessário. A autoexecutoriedade existe em duas principais situações, quando estiver expressamente prevista em lei e quando se tratar de medida urgente (medida que deve ser adotada de imediato).

🔍 Ex.: Interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, demolição de obra irregular.

Nem todo ato possui o atributo da autoexecutoriedade. As situações em que o ato administrativo não tem este atributo: cobrança de multa, tributos, desapropriação, servidão administrativa.

5.3) Tipicidade

Nem todo doutrinador entende que a tipicidade é um atributo. Esse atributo está presente na obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Segunda a doutrinadora, tal atributo deve corresponder a figuras definidas em lei para que produzam resultados. Ou seja, a tipicidade exige que haja uma previsão legal do ato administrativo. Deve ser previsto em lei.

Em resumo a tipicidade é regida pelo princípio da legalidade. Todo ato administrativo unilateral possui esse atributo. Se for ato administrativo bilateral, há doutrina que diga que não possui esse atributo.

5.4) Imperatividade

É decorrente do poder de império / extroverso, ou seja, o poder público pode editar atos que estão relacionados a terceiros e não somente para o sujeito que o emitiu.

Como impõe obrigações a terceiros, os atos administrativos são impostos de forma unilateral pelo Estado independente da anuência (concordância) dos administrados.

Nem todo ato possui o atributo da imperatividade, como, por exemplo, os atos negociais.

6) Extinção dos atos administrativos

A extinção é o desfazimento do ato administrativo. Retirada do ato do mundo jurídico. O ato deixa de existir. Poderá ser extinto das seguintes formas:

I) Anulação (invalidação)

A anulação também pode ser chamada de invalidação e é o desfazimento de um **ato ilegal** / inválido.

Critério de legalidade: verifica se o ato está em conformidade com a lei.

Pode ser decretada pela **própria administração** (autotutela) – de ofício ou a requerimento. Mas como a lei foi violada, o ato também pode ser anulado pelo Poder Judiciário, que deverá ser provocado (princípio da inércia).

A anulação poderá incidir tanto em atos vinculados quanto discricionários – não olha o mérito, apenas os aspectos de sua legalidade.

A anulação possui efeitos retroativos – retroage a data da prática do ato. Trata-se do efeito “ex tunc”.

Qual o prazo que a administração pública tem para anular seus atos?

Prazo decadencial de **5 anos**, quando o destinatário estiver de boa-fé. Caso esteja de má-fé, a anulação do ato poderá ser feita a qualquer momento.

II) Revogação

O ato é válido. **Não há ilegalidade**, pois foi praticado conforme a lei. No entanto, a administração pública fez o juízo de conveniência e oportunidade e verifica que o ato não coaduna mais com o interesse público.

Critério de mérito: a administração faz a análise do **mérito administrativo**.

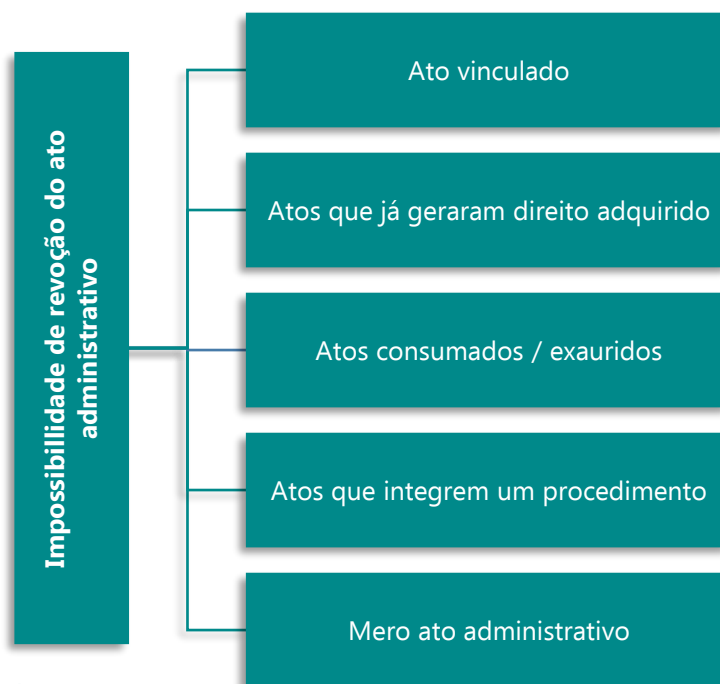
Decretada apenas pela própria Administração Pública (autotutela – controle dos próprios atos)

A revogação apenas incide sobre os atos discricionários.

A revogação possui efeitos não retroativos (prospectivos). Trata-se do efeito “ex nunc”.

Qual o prazo que a administração pública tem para revogar seus atos?

A revogação poderá ser feita a **qualquer momento**.



O Poder Judiciário **não revoga ato dos outros**. Mas revoga seus próprios atos quando atua em sua função administrativa.

III) Cassação

Trata-se de uma penalidade, aplicada em razão do descumprimento de alguma condição.

🔍 Ex.: Licença para construir que descumpra alguma regra.

IV) Caducidade

Ocorre quando o ato é **incompatível** com a nova legislação.

🔍 Ex.: tinha licença para jogar entulho no terreno, vem nova lei proibindo tal prática.

É diferente da caducidade dos serviços públicos.

V) Contraposição

Ato novo com efeitos contrapostos (opostos)

🔍 Ex.: a nomeação chama e a exoneração "deschama".

EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	
Anulação	Illegal
Revogação	Interesse público
Cassação	Penalidade
Caducidade	Incompatível com lei nova
Contraposição	Ato novo oposto

7) Convalidação

A **convalidação** dos atos administrativos refere-se ao processo pelo qual a Administração Pública, reconhecendo a existência de um vício ou irregularidade em um ato que praticou, busca corrigi-lo, conferindo-lhe validade e eficácia. Os seus efeitos são **retroativos** – “ex tunc”, ou seja, sana o vício desde sua origem.



Ao Poder Judiciário cabe anular atos administrativos ilegais e não a sua convalidação.



Tome Nota!

Como regra, se o vício for no elemento competência (**salvo** competência exclusiva, que não pode ser delegada, e competência em razão da matéria) ou na forma (**salvo** se a forma for essencial à validade do ato) poderá ser convalidado.

“Fo**Co** na convalidação”.

8) Espécies de Atos Administrativos

Os atos administrativos podem ser categorizados em diversas espécies, levando em conta suas características e finalidades específicas. Por se tratar de um tema com grande relevância no concurso públicos, anote esse mnemônico: **N – O – N – E – P** (Isso vai te salvar na hora da prova).



→ **Normativos:** Atos gerais (destinatários indeterminados – caráter genérico e abstrato)

🔍 Ex.: Resolução, Decreto, Regulamentos, Regimentos

→ **Ordinário:** Atos internos (ordens que a administração pública profere para ser órgãos e servidores subordinados. Decorre do poder hierárquico. Aqueles que disciplinam o funcionamento da Administração Pública, incluindo as condutas dos seus agentes.

🔍 Ex.: ordens de serviço, memorando, circulares internas, instruções, avisos, portaria.

→ **Negociais:** São casos em que o particular precisa da anuência da administração pública. Não são imperativos, coercitivos, autoexecutórios.

🔍 Ex.: Licenças, autorizações, permissões, homologação, visto.

→ **Enunciativo:** É aquele ato que não representa uma manifestação de vontade propriamente dita. A administração pública simplesmente emite uma opinião (juízo de valor). Apenas declara uma situação.

🔍 Ex.: atestado, parecer, certidão, apostila. Externam ou declaram uma situação existente em registros, processo ou arquivos públicos sem qualquer manifestação de vontade original da Administração).

→ **Punitivo:** Tem o objetivo de punir a prática de infrações administrativas. Pode estar punindo um servidor, particular ou particular com vínculo.

9) Atos Administrativos Nulos, Anuláveis e Inexistentes

Os atos administrativos constituem manifestações unilaterais de vontade da Administração Pública, praticadas no exercício da função administrativa, sempre voltadas à satisfação do interesse público. No entanto, podem conter vícios que comprometem sua validade. Para compreender a teoria das nulidades, é necessário diferenciar os atos **nulos**, **anuláveis** e **inexistentes**, conforme classificação adotada pela doutrina majoritária.

9.1) Atos Administrativos Nulos

O ato nulo é aquele que nasce com vício grave, insanável, atingindo requisitos essenciais de validade. Nesse caso, não há possibilidade de convalidação. Características principais:

- Vício insanável;
- Ineficácia imediata;
- Pode ser anulado de ofício pela Administração (princípio da autotutela – Súmula 473 do STF);
- Não admite convalidação;
- Gera direito à indenização de terceiros de boa-fé, quando presentes efeitos concretos.



Súmula 473 STF: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

9.2) Atos Administrativos Anuláveis

O ato anulável apresenta vícios sanáveis, em que ainda é possível corrigir o defeito por meio da convalidação, desde que não haja prejuízo ao interesse público nem a terceiros. Características principais:

- Vício sanável;

- Produz efeitos até ser invalidado;
 - Pode ser convalidado pela própria Administração;
 - Relaciona-se a defeitos em requisitos não essenciais do ato (ex.: forma e competência relativa).
- 🔍 Exemplo: Um ato praticado por servidor competente em razão da matéria, mas que não detinha competência territorial para praticá-lo.

9.3) Atos Administrativos Inexistentes

Trata-se de categoria doutrinária, não prevista expressamente em lei, mas reconhecida pela teoria geral do direito. O ato inexistente é aquele que não chega a se aperfeiçoar como ato administrativo, por faltar-lhe elemento essencial de existência. Características principais:

- Não chega a nascer como ato administrativo;
 - Não produz efeitos jurídicos, salvo aparência;
 - Pode gerar responsabilidade civil do Estado, caso terceiros sejam prejudicados de boa-fé.
- 🔍 Exemplo: Uma “sentença” proferida por um particular que se faça passar por juiz.

DIREITO FINANCEIRO

NOÇÕES DE ORÇAMENTO PÚBLICO

1) Introdução

Seguiremos os estudos sobre o tema de orçamento público:

Orçamento público e sua evolução.

2) Conceito

O **orçamento público** é um instrumento de planejamento, controle e gestão financeira que compreende o conjunto de receitas e despesas estimadas para um determinado período, geralmente um ano. Esse instrumento é utilizado tanto no âmbito do setor público (governo) como no setor privado (empresas), mas aqui vamos nos concentrar na definição relacionada ao setor público.

O orçamento público é uma peça fundamental para a gestão responsável dos recursos públicos, permitindo a realização de investimentos e o atendimento às necessidades da população. É por meio do orçamento que o governo pode **planejar** suas ações e políticas, garantindo uma **administração financeira eficiente** e **transparente**.

O Orçamento Público, também conhecido como "**orçamentos anuais**", é essencialmente representado pela **Lei Orçamentária Anual** (LOA). No entanto, sua compreensão vai além da LOA e engloba um processo mais abrangente que inclui o **Plano Plurianual** (PPA) e a **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO).

Este processo abrangente do Orçamento Público envolve o planejamento e previsão da arrecadação de receitas, como impostos, taxas e contribuições, bem como a definição das despesas públicas para a realização de políticas por meio de programas, projetos, atividades e operações especiais ao longo de um determinado período de tempo.

Essas etapas são aprovadas nas Leis do Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).



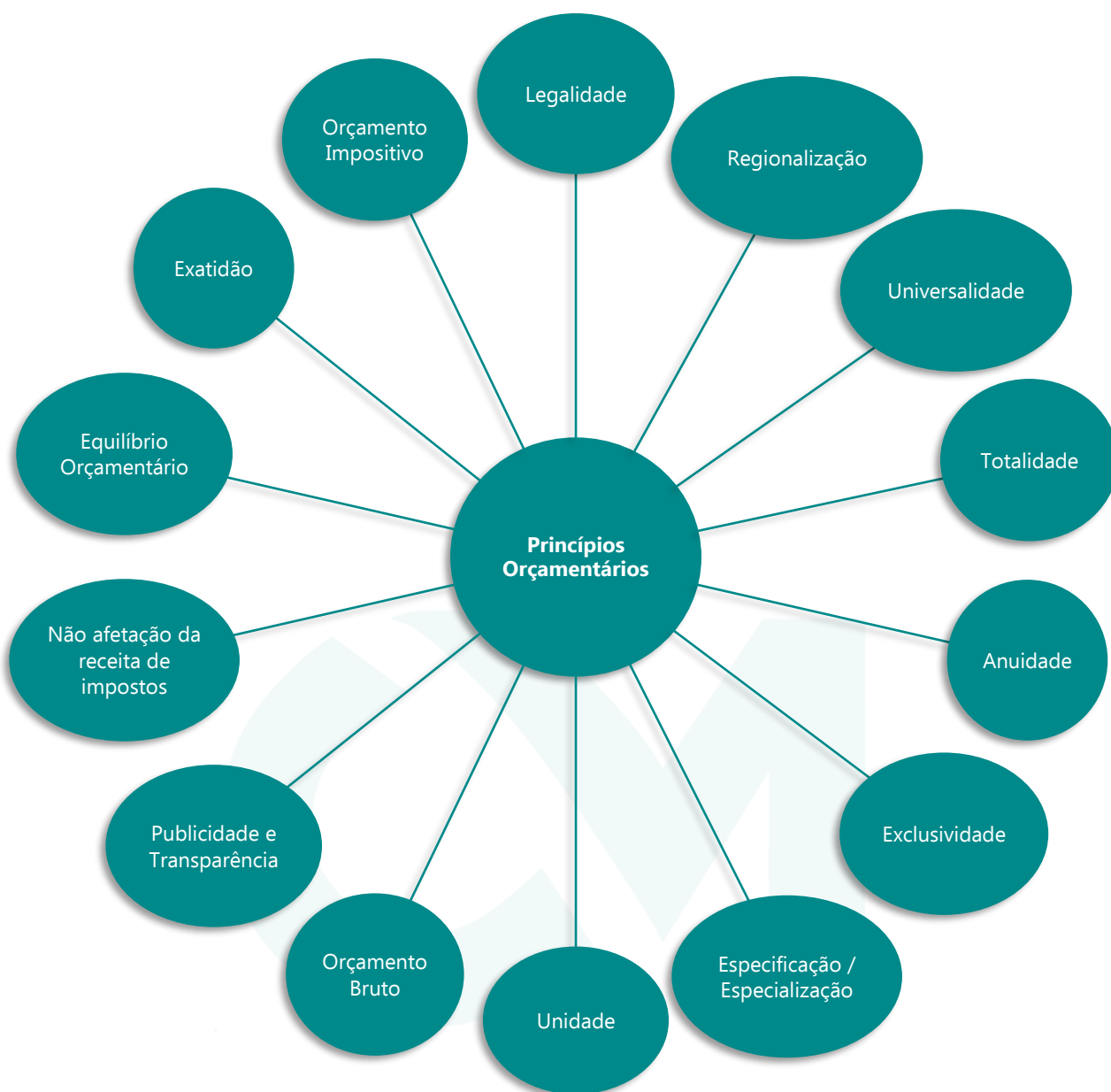
Tome nota!

O Orçamento Público é uma iniciativa do Poder Executivo, sendo enviado ao Poder Legislativo para avaliação e aprovação, e posteriormente sancionado pelo Poder Executivo.

Portanto, o Orçamento Público pode ser compreendido em um **sentido amplo**, abrangendo o PPA, a LDO e a LOA, além de ser utilizado de **forma restrita** quando se refere especificamente à **LOA**, que representa o Orçamento Público anual propriamente dito.

3) Princípios Orçamentários

Os princípios orçamentários são um conjunto de **diretrizes** e **fundamentos** que norteiam a elaboração, execução e controle do orçamento público. Eles têm como objetivo **garantir** a transparência, responsabilidade, eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos, bem como **promover** a adequada alocação dos recursos para atender às necessidades da sociedade.



Os princípios orçamentários devem ser respeitados tanto durante a formulação da proposta orçamentária quanto na sua execução, com o objetivo de estabelecer critérios essenciais que promovam a racionalidade e transparência em todo o processo orçamentário.

Vamos agora, nos aprofundar em cada um desses princípios, a partir do quadro esquematizado abaixo para que você compreenda toda a matéria de forma fácil e didática!

Princípios Orçamentários	
Princípio da Legalidade	Este princípio estabelece que todas as receitas e despesas públicas devem estar previstas em lei. Isso significa que o orçamento público só pode ser executado após autorização legislativa, ou seja, as ações do governo devem estar em conformidade com o que foi previamente aprovado pelo Poder Legislativo. Em outras palavras, o governo não pode realizar gastos ou arrecadar receitas sem a devida autorização legal.
Princípio da Unidade	Este princípio estabelece que deve haver apenas um orçamento para cada ente federativo, em vez de orçamentos separados para cada Poder. Isso garante que haja um único caixa e uma única contabilidade para cada entidade federativa, abrangendo todas as despesas e receitas relacionadas a todos os Poderes, órgãos e fundos.
Princípio da Totalidade	Este princípio estabelece que todas as receitas e despesas devem estar previstas na lei orçamentária, com exceção das receitas tributárias criadas após a aprovação da lei orçamentária. Isso significa que todo o fluxo de recursos financeiros do governo deve ser contemplado no orçamento, garantindo uma visão abrangente e transparente das finanças públicas.
Princípio da Universalidade	O princípio da universalidade exige que o orçamento inclua todas as receitas e despesas do governo. Isso permite que o Legislativo tenha controle prévio sobre as finanças públicas, autorizando previamente a arrecadação e os gastos. Além disso, impede o Executivo de realizar operações financeiras sem essa autorização. A lei orçamentária deve detalhar as receitas e despesas, demonstrando a política econômica do governo e seu programa de trabalho, respeitando os princípios de unidade, universalidade e anualidade.
Princípio da Anuidade	Este princípio estabelece que o orçamento público é anual, ou seja, o período de tempo em que as receitas são estimadas e as despesas são fixadas é de um ano. Isso coincide com o ano civil e é regulamentado pela legislação pertinente.
Princípio da Exclusividade	Este princípio busca garantir que a lei orçamentária trate exclusivamente de assuntos relacionados às finanças públicas, sem incluir matérias estranhas ao orçamento. Isso é importante para manter a lei orçamentária focada em seu objetivo principal, que é o planejamento e a execução das receitas e despesas do governo.
Princípio da Especialização /	Este princípio enfatiza a importância do planejamento das ações e dos gastos governamentais no orçamento público. Ele destaca a necessidade de

Programação / Clareza / Especificação	estabelecer metas e objetivos claros para as políticas públicas, programas e projetos, em conformidade com as prioridades e necessidades da sociedade.
Princípio da Regionalização	O princípio da regionalização no orçamento público busca garantir que as políticas governamentais sejam adaptadas às características e demandas únicas de cada região, promovendo um desenvolvimento mais justo, inclusivo e eficaz em todo o país.
Princípio da Publicidade e Transparência	Apesar de não estar expressamente previsto na Constituição, este princípio deriva do princípio da publicidade como um dos pilares da Administração Pública. Ele visa promover a transparência nas receitas e despesas públicas, permitindo que os cidadãos fiscalizem a gestão dos recursos públicos.
Princípio da Não vinculação ou Não afetação das receitas	Este princípio determina que as receitas públicas não devem ser vinculadas a despesas específicas, garantindo flexibilidade na alocação de recursos de acordo com as necessidades prioritárias do governo.
Princípio do Equilíbrio Orçamentário	Este princípio busca garantir que as despesas autorizadas na lei orçamentária não sejam superiores à previsão das receitas, evitando déficits orçamentários e promovendo a sustentabilidade das finanças públicas.
Princípio do Orçamento Bruto	Este princípio estabelece que as receitas e despesas devem ser apresentadas de forma bruta, ou seja, sem deduções ou compensações, garantindo transparência na divulgação das informações orçamentárias.
Princípio da Exatidão	Este princípio determina que as estimativas de receitas e despesas apresentadas no orçamento devem ser o mais precisas e realistas possível, garantindo a credibilidade e a confiabilidade do documento orçamentário.
Princípio do Orçamento Impositivo	Este princípio estabelece que o orçamento público deve ser executado de forma obrigatória, com a alocação de recursos para as despesas autorizadas na lei orçamentária, sem margem de discricionariedade por parte do governo.

3) Orçamento Programa

O **orçamento-programa** é uma abordagem moderna de elaboração e execução do orçamento público que se concentra nos resultados e impactos das políticas públicas. Diferente do tradicional orçamento tradicional, que é centrado em insumos e atividades, o orçamento-programa foca nos **objetivos** e **metas** a serem alcançados pelo governo.

O principal objetivo do orçamento-programa é direcionar os recursos do governo para a obtenção de resultados concretos e mensuráveis. Em vez de simplesmente alocar dinheiro para diferentes ministérios e órgãos, o orçamento-programa **visa vincular os recursos às ações planejadas** e seus resultados esperados. Isso torna mais fácil avaliar a eficácia e eficiência das políticas públicas e permite uma tomada de decisão mais informada.

3.1) Elementos do Orçamento-Programa

Os principais elementos do orçamento-programa:

Elementos	
Planejamento Estratégico	O orçamento-programa começa com a definição clara dos objetivos estratégicos e metas do governo. Esses objetivos são frequentemente estabelecidos com base em planos de desenvolvimento de longo prazo, refletindo as prioridades do governo.
Programas e Atividades	Com base nos objetivos estratégicos, são definidos programas que representam conjuntos de ações relacionadas que buscam alcançar os resultados esperados. Cada programa é composto por atividades específicas que devem ser realizadas para cumprir os objetivos do programa.
Orçamentação por Programa	Os recursos são alocados com base nos programas e atividades planejadas. Isso significa que o financiamento é direcionado para as iniciativas que têm maior impacto na realização dos objetivos do governo.
Indicadores e Metas	Para avaliar o desempenho e o progresso em relação aos objetivos, são estabelecidos indicadores e metas mensuráveis para cada programa. Isso facilita a prestação de contas e permite ajustes na execução orçamentária, se necessário.
Avaliação de Resultados	Durante a execução do orçamento, os resultados são monitorados e avaliados em relação às metas estabelecidas. Essa avaliação é essencial para aprimorar as políticas públicas e a eficiência na alocação de recursos no futuro.

Vale ressaltar que a implementação do orçamento-programa requer uma boa capacidade de planejamento, monitoramento e avaliação por parte do governo. Além disso, é importante envolver os diversos atores relevantes, como parlamentares, gestores públicos, sociedade civil e órgãos de

controle, para garantir transparência, participação e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

O orçamento-programa é uma abordagem que tem sido adotada em muitos países como uma forma de aprimorar a eficiência e a eficácia do gasto público, proporcionando uma visão mais clara dos resultados alcançados com os recursos disponíveis. No entanto, sua implementação bem-sucedida depende de um compromisso sério do governo em adotar essa abordagem e superar possíveis desafios administrativos e políticos.

4) Processo Orçamentário

O **processo orçamentário** compreende o conjunto de etapas e procedimentos envolvidos na elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação do orçamento público. Ele abarca desde a formulação das propostas orçamentárias até a análise dos resultados alcançados, incluindo a aprovação pelo poder legislativo, a execução dos gastos e o controle das despesas.

4.1) Elaboração

Na fase de elaboração, o processo orçamentário tem início com a formulação das propostas de orçamento pelo Poder Executivo, através do **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Essas propostas são elaboradas com base em diretrizes estabelecidas pelo governo, considerando as demandas da sociedade e as prioridades políticas e econômicas do país. Durante essa etapa, são estimadas as **receitas esperadas** e **definidas as despesas** que serão realizadas no próximo período. Todo esse processo demanda análise detalhada das necessidades e recursos disponíveis, visando garantir a alocação eficiente dos recursos públicos.

4.2) Aprovação

Após a elaboração das propostas de orçamento pelo Executivo, elas são encaminhadas ao **Legislativo** para apreciação e aprovação. No **Congresso Nacional**, as propostas passam por debates e análises nas comissões temáticas e no plenário das **duas casas legislativas**. Durante esse processo, os parlamentares têm a oportunidade de propor emendas e alterações ao texto original. **Após** as discussões e negociações, o orçamento é votado e aprovado pelo Legislativo, seguindo para **sanção** ou **veto do chefe do Executivo**.

4.3) Execução

Com o orçamento aprovado, inicia-se a fase de execução. Nessa etapa, as receitas são arrecadadas e as despesas são realizadas conforme o planejado no orçamento. A **execução** orçamentária envolve

a utilização **das dotações previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA)**, enquanto a execução financeira refere-se ao uso efetivo dos recursos disponíveis. É importante ressaltar que a execução deve seguir os **princípios da legalidade e da eficiência**, garantindo que os recursos sejam aplicados de acordo com as leis e normas vigentes.

4.4) Avaliação e Controle

Após a execução do orçamento, é realizada uma **avaliação** para verificar o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos. Nessa fase, são **analisados os resultados alcançados** em relação ao que foi planejado, levando em consideração critérios como eficácia, eficiência e efetividade. Além disso, ocorre o **controle** da legalidade dos atos relacionados à execução orçamentária, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de **forma transparente e conforme as normas estabelecidas**. Essa avaliação e controle são fundamentais para aprimorar o processo orçamentário e garantir a boa gestão dos recursos públicos.

5) Sistema de Planejamento e de Orçamento

Vamos agora entender melhor as **leis orçamentárias**, que são essenciais para planejar e distribuir recursos visando à execução das políticas públicas no Brasil, como indicado no artigo 165 da Constituição Federal de 1988:

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

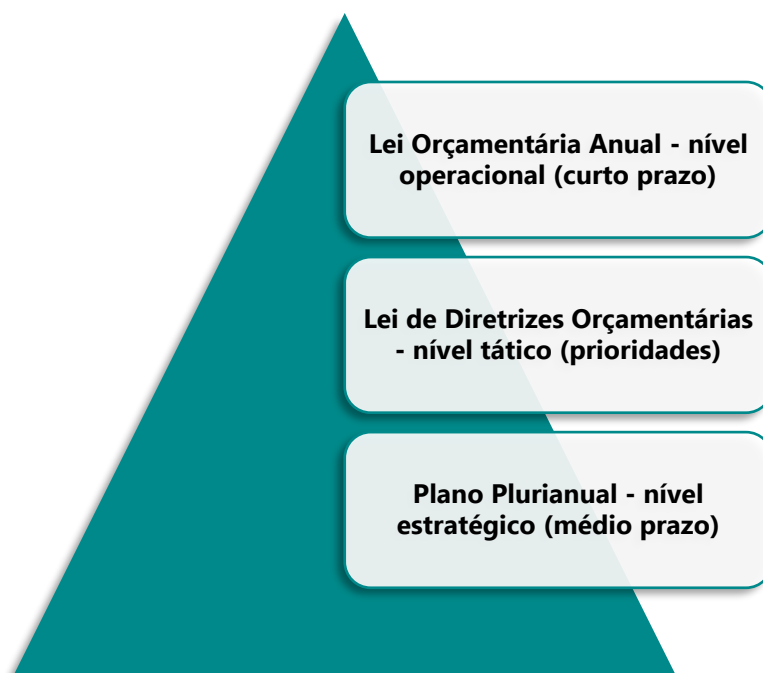
- I** - o plano plurianual;
- II** - as diretrizes orçamentárias;
- III** - os orçamentos anuais.

Plano Plurianual (PPA)

Lei de Diretrizes
Orçamentárias (LDO)

Orçamentos Anuais - Lei
Orçamentária Anual (LOA)

Esses dispositivos são as leis orçamentárias que, com características e objetivos específicos, regem o planejamento e a alocação de recursos dos entes públicos em todas as esferas de governo. Dentro de cada esfera, essas leis representam **etapas separadas**, mas interligadas, visando possibilitar um planejamento coeso das atividades governamentais.



Em síntese, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são legislações estabelecidas pelo artigo 165 da CF. O **PPA** define diretrizes de **médio prazo** (quatro anos). A **LDO**, alinhada ao PPA, estabelece **metas** e **prioridades** do governo federal, orientando a elaboração da LOA para o próximo ano. Por sua vez, a **LOA**, em conformidade com o PPA e a LDO, abrange os **orçamentos fiscal**, da **seguridade social** e de **investimentos das estatais**.



Tome nota!

PPA – Planejamento

LDO – Orientação

LOA – Execução

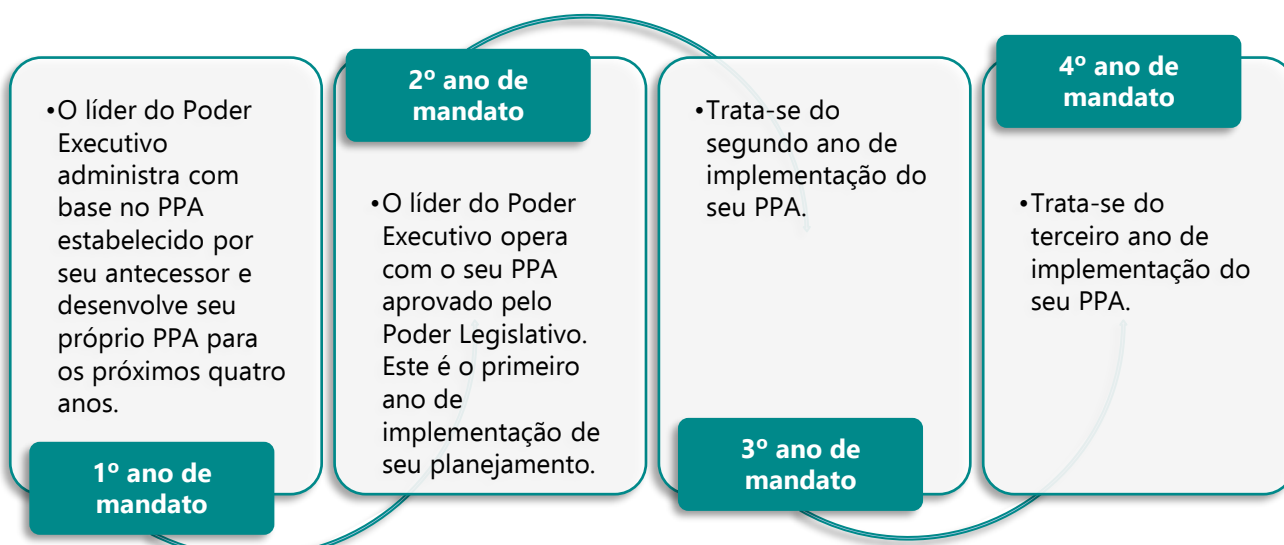
6) Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento de **médio prazo** utilizado para estabelecer as diretrizes, objetivos e metas que orientarão as ações do governo ao longo de um **período de quatro anos**.

Vamos entender quais são essas diretrizes, objetivos e metas:

Plano Plurianual		
Diretrizes	Objetivos	Metas
referem-se a orientações gerais ou princípios que guiarão a captação e o uso dos recursos públicos para atingir determinados propósitos. Ex.: a sustentabilidade ambiental e garantir a igualdade de oportunidades.	são as descrições dos resultados desejados por meio das ações do governo. Ex.: reduzir a taxa de desemprego em determinada região ou melhorar o acesso à saúde pública para grupos vulneráveis.	representam as quantificações específicas, tanto físicas quanto financeiras, dos objetivos estabelecidos. Ex.: a criação de 500 postos de trabalho em um determinado setor econômico ou a construção de 100 unidades de saúde em áreas carentes.

Portanto, o PPA abrange um **período de quatro anos**, começando no primeiro ano de mandato do Presidente da República e se estendendo pelos três anos subsequentes. Este ciclo de planejamento coincide com o mandato do chefe do Executivo Federal. A **ausência do envio** do PPA pelo Chefe do Executivo configura **crime de responsabilidade**.



O PPA define os **objetivos estratégicos** que o governo pretende alcançar ao longo do período de vigência. Esses objetivos são desdobrados em **metas específicas e mensuráveis**, que servem como referência para avaliar o desempenho e o cumprimento das políticas públicas.

Além disso, o PPA é o ponto de partida para a elaboração do Orçamento Anual, pois orienta a alocação de recursos de acordo com as prioridades estabelecidas no plano. Dessa forma, ele está diretamente relacionado com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O prazo para o envio é o mesmo da Lei orçamentária, até **31 de agosto** (quatro meses antes do término do primeiro exercício do Presidente) e tem que ser aprovada até o final da sessão legislativa, cuja data é **22 de dezembro**.

7) Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A LDO determinará as metas e diretrizes da Administração Pública, bem como estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em observância à trajetória sustentável da dívida pública. **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.

A LDO tem vigência de um ano fiscal e é válida para o **exercício financeiro subsequente** à sua aprovação.

 Ex.: a LDO de 2023 é elaborada em 2022 e vale para o ano de 2023.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é uma legislação que **direciona** a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo encaminhada pelo Chefe do Executivo **até 15 de abril** e devolvida para sanção até o término do primeiro período da sessão legislativa, **estabelecido para 17 de julho**. Atualmente, a LDO é a principal lei orçamentária em vigor. Em conformidade com o artigo 57, §2º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), caso o **prazo de devolução** da LDO seja **descumprido**, os congressistas **não poderão entrar de férias até que a LDO seja aprovada** e remetida para sanção:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

§ 2º A sessão legislativa **não será interrompida** sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

A LDO compreende as **metas e prioridades** da administração pública federal, estabelece diretrizes de política fiscal e suas metas, alinhadas com a trajetória sustentável da dívida pública. Além disso,

a LDO **orienta** a elaboração da LOA, trata de alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



Importante!

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece a **conexão** entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aumentou a relevância da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conferindo-lhe a **responsabilidade de regulamentar o equilíbrio** entre receitas e despesas, estabelecer critérios e procedimentos para limitar os gastos, definir condições para transferências de recursos e prever diversas outras situações, além das já previstas na Constituição.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não tem autoridade para determinar a exclusão de qualquer tipo de despesa primária da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Isso significa que a LDO **não pode escolher** quais despesas considerar ou não quando se avalia se o governo está economizando ou gastando demais em relação à sua arrecadação de dinheiro.

8) Lei Orçamentária Anual - LOA

A LOA é uma lei elaborada anualmente pelo Poder Executivo e submetida ao Legislativo para aprovação. Ela estabelece o **orçamento do governo** para o ano seguinte, **detalhando as receitas** a serem arrecadadas e as **despesas a serem realizadas** em todos os órgãos e áreas de atuação do governo.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é válida por **um ano fiscal**, abrangendo o período financeiro seguinte à sua aprovação. O projeto da LOA deve ser enviado ao Congresso Nacional **até 31 de agosto** e deve ser devolvido para sanção até o término da sessão legislativa. Sua vigência corresponde a um ano civil.

 Ex.: a LOA de 2023 é elaborada em 2022 e vale para o ano de 2023.

A **Lei Orçamentária Anual** (LOA) constitui o **orçamento público** em si. A LOA atua como uma ferramenta de **planejamento operacional**, demonstrando como os recursos públicos serão distribuídos. Ela é implementada por meio de uma variedade de ações.

Art. 165. § 5º A **lei orçamentária anual** compreenderá:

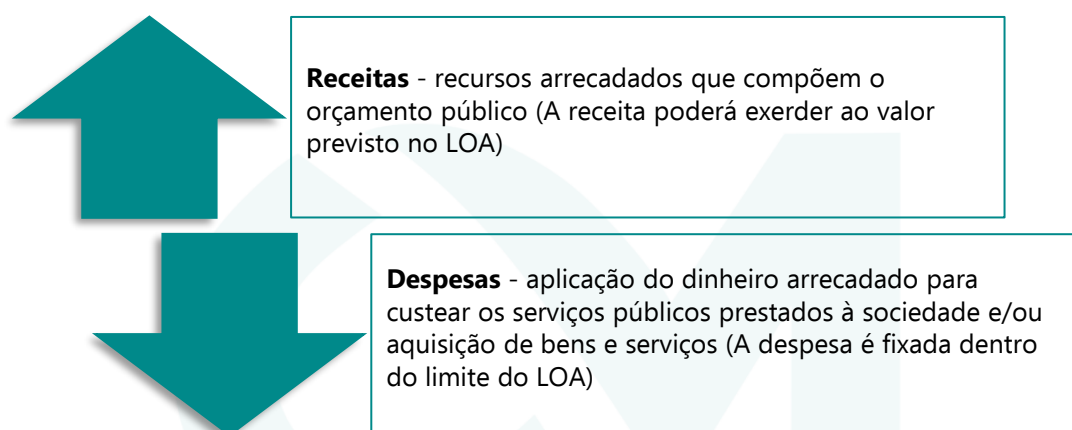
[Clique aqui para conhecer o material completo](#)

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.

É importante destacar a diferença entre **previsão de receita** e **fixação de despesa** no orçamento público. A **receita** pode exceder o valor previsto, pois não tem um limite máximo. No entanto, a **despesa** é fixada **dentro de um limite** estabelecido, denominado dotação orçamentária.



A **dotação** é a **quantia autorizada** na Lei Orçamentária Anual (LOA) para cumprir determinadas atividades, enquanto o crédito orçamentário detalha as classificações das despesas associadas a essa dotação. Em resumo, o **crédito orçamentário** complementa a dotação, fornecendo informações detalhadas sobre como os recursos serão gastos dentro do limite estabelecido.

Vamos agora nos aprofundar nos elementos específicos que compõem o LOA.

8.1) Orçamento Fiscal

O **Orçamento Fiscal** é uma parte do orçamento público que engloba todas as receitas e despesas do governo destinadas a **financiar as atividades dos poderes** Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como as despesas com serviços públicos em geral. Ele abrange **despesas** como pagamento de salários dos servidores públicos, custeio das atividades dos órgãos governamentais, investimentos em infraestrutura, educação, saúde, segurança, entre outros.

As receitas do Orçamento Fiscal incluem principalmente impostos, taxas e contribuições pagas pelos cidadãos e empresas ao governo.

8.2) Orçamento da Seguridade Social

O **Orçamento da Seguridade Social** é uma parcela do orçamento público destinada a **financiar políticas e programas sociais**, como previdência, assistência social e saúde. Ele engloba receitas e despesas relacionadas aos sistemas de previdência social, seguro-desemprego, benefícios assistenciais, saúde pública, entre outros.

As receitas do Orçamento da Seguridade Social são provenientes principalmente das contribuições sociais, como as contribuições para a Previdência Social e para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).



Tome nota!

Os órgãos e entidades que têm uma **ligação direta** com a Seguridade Social fazem parte do **orçamento da seguridade social**, independentemente do tipo de despesa que tenham. Já para os órgãos e entidades que não estão diretamente relacionados à Seguridade Social, apenas as despesas que são consideradas típicas dessa área fazem parte do orçamento da seguridade social.

8.3) Orçamento de Investimento

O **Orçamento de Investimento** refere-se às despesas destinadas a investimentos em infraestrutura e desenvolvimento econômico do país. Ele inclui gastos com **obras públicas, construção e manutenção** de estradas, portos, aeroportos, investimentos em educação, saúde, pesquisa e desenvolvimento, entre outros.

As receitas para o Orçamento de Investimento podem vir de recursos próprios do governo, empréstimos internos e externos, parcerias público-privadas (PPPs) e outras fontes de financiamento. O objetivo desse tipo de orçamento é **promover o crescimento econômico**, aumentar a produtividade e melhorar a qualidade de vida da população por meio de investimentos em setores estratégicos.

O orçamento de investimento das estatais é uma parte importante da Lei Orçamentária Anual (LOA). Como o próprio nome sugere, ele se concentra **apenas nos investimentos** que as empresas estatais vão fazer durante o ano. Mas aqui está o detalhe: não se trata de todas as empresas estatais, apenas daquelas em que o governo federal **tem a maior parte das ações com direito a voto**. Ou seja, estamos falando das empresas que são controladas pelo governo federal. Essas empresas precisam

incluir seus planos de investimento na LOA para garantir que os recursos sejam disponibilizados e utilizados da maneira planejada.

8.3.1) Empresas Estatais

Quando falamos de **empresas estatais**, estamos falando de empresas que são controladas pelo governo. Essas empresas podem ser divididas em duas categorias: dependentes e não dependentes.

Empresas Estatais	
Estatais Dependentes	Essas são as empresas que recebem dinheiro do governo para ajudar a cobrir seus custos de funcionamento. Em outras palavras, o governo ajuda essas empresas a se manterem financeiramente.
Estatais Não Dependentes	Como o próprio nome sugere, essas empresas não recebem dinheiro do governo para cobrir seus custos de funcionamento. Elas precisam se sustentar por conta própria, sem depender de ajuda financeira do governo.

Agora, quando se trata do **orçamento**, as **estatais dependentes** aparecem apenas no Orçamento Fiscal (OF) e no Orçamento da Seguridade Social (OSS). Isso significa que o dinheiro destinado a essas empresas é registrado apenas nos orçamentos relacionados às **atividades** do governo e à segurança social.

Por outro lado, as **estatais não dependentes** devem ser incluídas no **Orçamento de Investimentos** (OI). Isso porque essas empresas não recebem dinheiro do governo para se manterem, então seus investimentos são registrados no orçamento dedicado a investimentos em infraestrutura e desenvolvimento econômico.

Em resumo, se uma empresa estatal precisa de ajuda financeira do governo para funcionar, ela aparece no Orçamento Fiscal e no Orçamento da Seguridade Social. Mas se ela consegue se manter por conta própria, seus investimentos são registrados no Orçamento de Investimentos.



Importante!

Cuidado com as pegadinhas na prova!

Se considerarmos **somente** a Constituição federal, as estatais têm algumas regras sobre onde devem aparecer seus investimentos nos orçamentos. Se a **questão** disser "de acordo com a CF...", basta

[Clique aqui para conhecer o material completo](#)

saber que apenas os investimentos das estatais **não dependentes devem estar no orçamento de investimento**.

→ **Leis orçamentárias brasileiras:** As principais leis orçamentárias no Brasil são:

Plano Plurianual (PPA): Define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecendo as prioridades e metas da administração pública para o ano seguinte.

Lei Orçamentária Anual (LOA): Estabelece as receitas e despesas do governo para o ano.

→ **Créditos Adicionais:** São autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA. Eles se dividem em:

Créditos Especiais: Para despesas não previstas na LOA.

Créditos Suplementares: Para reforço de dotação orçamentária já existente.

A assertiva incorretamente coloca os Créditos Adicionais (Especiais e Suplementares) como um dos pilares das leis orçamentárias, quando na verdade, eles são mecanismos complementares utilizados para ajustar o orçamento aprovado pela LOA. Os três pilares fundamentais das leis orçamentárias brasileiras são, na verdade, o PPA, a LDO e a LOA.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

TÍTULO VI: DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

Capítulo I: Do Sistema Tributário Nacional

Seção I: Dos Princípios Gerais

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes **tributos**:

Comentário:

O **tributo** é uma prestação pecuniária compulsória, ou seja, é um pagamento obrigatório em dinheiro feito pelos cidadãos para os cofres públicos. Essa obrigação é imposta pelo Estado, por meio de legislação, com o objetivo de financiar as atividades governamentais e prover os recursos necessários para a manutenção e desenvolvimento da sociedade.

 Importante!

A criação, modificação e extinção dos tributos brasileiros estão sujeitos a princípios e limitações **constitucionais**, que define as competências tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Já a **legislação infraconstitucional** detalha as normas tributárias, estabelecendo as alíquotas, bases de cálculos e outras condições específicas da arrecadação dos tributos.

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do **poder de polícia** ou pela utilização, efetiva ou potencial, de **serviços públicos específicos** e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Comentário:

Este inciso é cobrado com muita incidência! Portanto, é necessário a fixação das definições dos tipos de tributos determinados pela Constituição Federal:

Tributo	Característica principal	Artigos Constitucionais
Impostos	São tributos não vinculados a uma contraprestação específica por parte do Estado. Competência cumulativa entre os entes – art. 147, CF	Impostos Federais – art. 153 e 154, CF Impostos Estaduais – art. 155, CF Impostos Municipais/Distritais – art. 156, CF
Taxas	São tributos vinculados a uma contraprestação estatal específica, como a prestação de um serviço público ou o exercício do poder de polícia. Um exemplo é a taxa de coleta de lixo.	

Contribuição de Melhoria

São tributos destinados a financiar obras públicas que **valorizem imóveis**. A cobrança ocorre quando há uma valorização imobiliária em decorrência de uma obra pública.



Momento da Súmula

Súmula Vinculante 19: A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal.

Súmula Vinculante 41: o serviço de iluminação pública não pode ser **remunerado** mediante taxa.

§ 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.

Comentário:

O inciso traz alguns elementos muito importantes para a sua prova:

→ **Caráter Pessoal e Graduação Segundo a Capacidade Econômica:**

A expressão "caráter pessoal" indica que, sempre que possível, os impostos devem incidir diretamente sobre as pessoas, considerando suas características individuais. Além disso, os impostos devem ser graduados, ou seja, ter alíquotas diferenciadas, levando em conta a capacidade econômica do contribuinte. Essa graduação busca estabelecer uma relação direta entre a capacidade contributiva de cada pessoa e o valor do tributo a ser pago.

→ **Faculdade à Administração Tributária:**

A administração tributária tem a faculdade (a permissão) de tomar medidas para atingir os objetivos mencionados anteriormente. Essa faculdade é dada para conferir efetividade aos princípios de pessoalidade e graduação segundo a capacidade econômica.

→ **Identificação do Patrimônio, Rendimentos e Atividades Econômicas:**

A administração tributária tem a prerrogativa de identificar, nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. Isso significa que ela pode utilizar meios

legais para obter informações sobre a situação financeira do contribuinte, respeitando, é claro, os direitos individuais.

→ **Respeito aos Direitos Individuais:**

A identificação do patrimônio, rendimentos e atividades econômicas do contribuinte deve ser feita respeitando os direitos individuais, ou seja, sem violar a privacidade e a garantia de sigilo das informações pessoais.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da **simplicidade**, da **transparência**, da **justiça tributária**, da **cooperação** e da **defesa do meio ambiente**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 4º As alterações na legislação tributária buscarão **atenuar efeitos regressivos**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Comentário:

É importante perceber que os parágrafos 3º e 4º do dispositivo acima foram introduzidos pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023, também chamada de Reforma Tributária. O § 3º estabelece que o Sistema Tributário Nacional deve observar uma série de princípios: simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação e defesa do meio ambiente.

A simplicidade visa tornar o sistema tributário mais fácil de entender e de aplicar, reduzindo a burocracia e facilitando o cumprimento das obrigações tributárias tanto para os contribuintes quanto para a administração pública. Um sistema tributário simples reduz erros, facilita a fiscalização e diminui os custos de conformidade.

A transparência implica que todas as informações sobre tributos, sua arrecadação e sua aplicação devem ser claras e acessíveis para a população. Isso promove a confiança dos cidadãos no sistema e permite um controle social mais efetivo sobre a gestão dos recursos públicos.

A justiça tributária refere-se à distribuição equitativa da carga tributária, de modo que cada indivíduo contribua de acordo com sua capacidade econômica. Este princípio é fundamental para garantir que o sistema tributário seja justo e que não onere desproporcionalmente os mais pobres.

A cooperação entre os diferentes entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) é essencial para a eficiência e a eficácia do sistema tributário. A colaboração entre essas esferas de governo ajuda a evitar a sobreposição de tributos e a concorrência fiscal predatória, promovendo um ambiente mais harmonioso e equilibrado para a arrecadação de tributos.

A defesa do meio ambiente, por fim, incorpora a preocupação ambiental ao sistema tributário, incentivando práticas sustentáveis através da tributação. Isso pode incluir, por exemplo, impostos que penalizem atividades poluidoras ou incentivos fiscais para iniciativas ecológicas.

Além disso, o §4º especifica que as alterações na legislação tributária devem buscar atenuar os efeitos regressivos. A regressividade ocorre quando os tributos pesam mais sobre os indivíduos de menor renda, ao contrário da progressividade, onde a carga tributária aumenta conforme a capacidade contributiva. Atenuar a regressividade significa promover mudanças que reduzam essa disparidade, tornando o sistema tributário mais justo e equitativo.

Art. 146. Cabe à **lei complementar**:

I - dispor sobre **conflitos de competência**, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - **regular** as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer **normas gerais em matéria de legislação tributária**, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas, inclusive em relação aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156-A, das contribuições sociais previstas no art. 195, I e V, e § 12 e da contribuição a que se refere o art. 239. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Comentário:

Tenha em mente que a **função** da Constituição em matéria tributária é distribuir competências e centralizar as competências dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). O próprio **Código Tributário Nacional** foi recepcionado pela CF como **Lei Complementar**, uma vez que estabelece **normas gerais em matéria de legislação tributária**. Em alguns casos, existem **exceções** ao princípio da legalidade sobre as normas gerais, no quais possuem limitadores específicos – os princípios e as imunidades tributárias.

Além disso, é fundamental ter clareza sobre outro tema relevante: os **conflitos de competência tributária**. Esses conflitos surgem quando há divergências entre os diferentes entes federativos

quanto à competência para instituir e cobrar determinados tributos. Esses desacordos podem ocorrer em diversas situações, tais como:

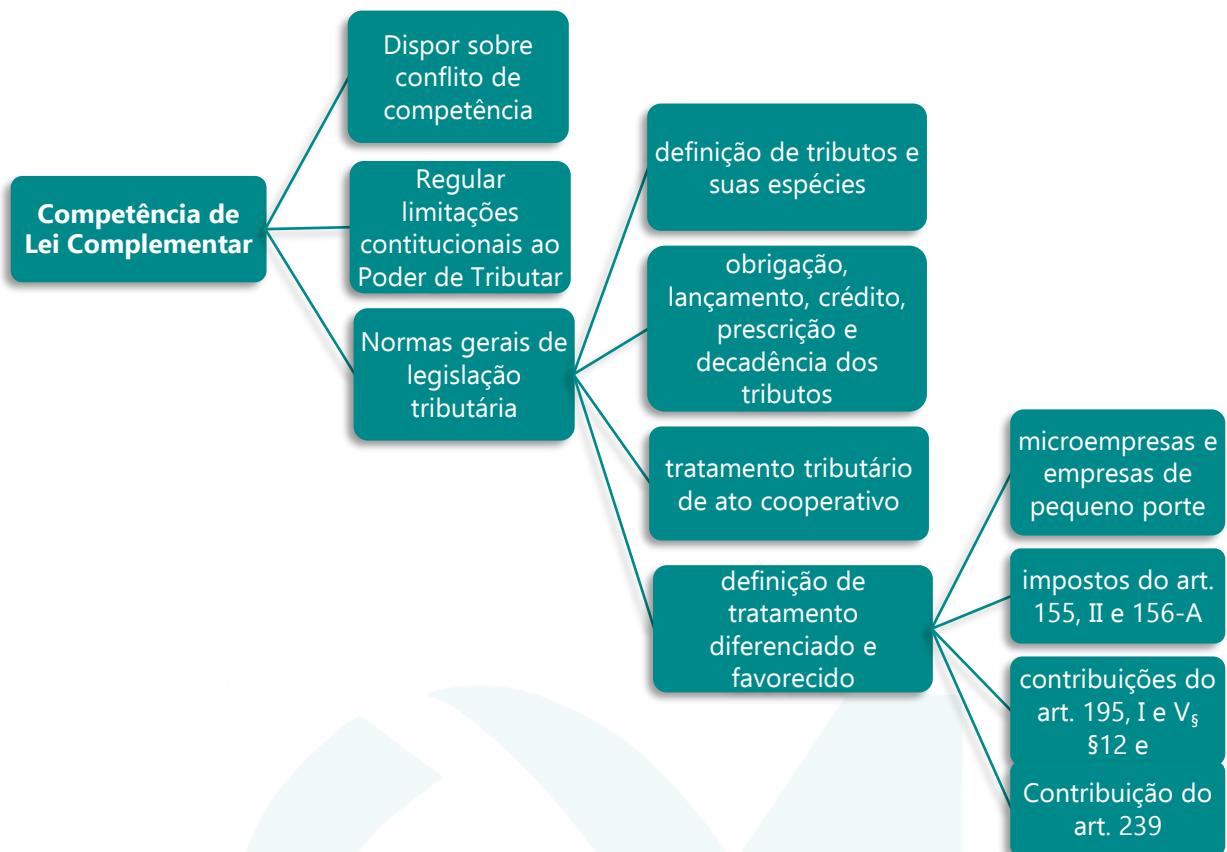
→ **Múltiplas incidências:** Quando um mesmo fato ou atividade é passível de tributação por mais de um ente federativo. Por exemplo, a renda pode ser tributada pela União (imposto de renda), pelos Estados (imposto sobre a renda de contribuintes estaduais) e pelos Municípios (imposto sobre serviços).

→ **Interferência na competência alheia:** Quando um ente tributa algo que está claramente na competência de outro ente, causando sobreposição de competências.

→ **Omissão legislativa:** Quando a Constituição ou as leis não são claras sobre a competência tributária em determinada situação.

O conflito de competência tributária pode manifestar-se de duas maneiras distintas: **positiva** ou **negativa**. No **conflito positivo de competência**, a controvérsia surge quando todos os entes federativos buscam efetuar a cobrança de um tributo específico. Nesse cenário, é necessário determinar qual ente federativo é verdadeiramente competente para receber o valor do tributo cobrado, muitas vezes denominado como **bitributação**.

Por outro lado, o **conflito negativo de competência** ocorre quando há a recusa por parte do ente federativo em receber o valor do tributo. Nessa situação, o agente responsável deve efetuar um depósito judicial do montante e iniciar uma ação de consignação em pagamento. O propósito dessa ação é comunicar ao ente federativo competente sobre a disponibilidade do valor do tributo para recebimento.



§ 1º A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um **regime único de arrecadação dos impostos e contribuições** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

I - será **opcional** para o contribuinte; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

III - o recolhimento será **unificado** e **centralizado** e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, **vedada** qualquer retenção ou condicionamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 2º É facultado ao optante pelo regime único de que trata o § 1º apurar e recolher os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, nos termos estabelecidos nesses artigos, hipótese em que as parcelas a eles relativas não serão cobradas pelo regime único. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 3º Na hipótese de o recolhimento dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, ser realizado por meio do regime único de que trata o § 1º, enquanto perdurar a opção: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

I - não será permitida a apropriação de créditos dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, pelo contribuinte optante pelo regime único; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

II - será permitida a apropriação de créditos dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, pelo adquirente não optante pelo regime único de que trata o § 1º de bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, e de serviços do optante, em montante equivalente ao cobrado por meio do regime único. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Comentário:

O regime único de arrecadação de tributos visa simplificar e tornar mais eficiente o processo de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De acordo com o texto constitucional, a lei complementar poderá instituir esse regime único de arrecadação, com algumas condições específicas. Primeiramente, é importante notar que a adesão a esse regime será opcional para o contribuinte, ou seja, ninguém será obrigado a adotar o novo sistema, podendo optar por permanecer no regime tradicional. Isso garante liberdade de escolha, permitindo que cada contribuinte decida o que é mais vantajoso para sua situação específica.

Além disso, os Estados poderão estabelecer condições de enquadramento diferenciadas. Isso significa que cada Estado poderá ajustar o regime único de acordo com suas peculiaridades e necessidades, proporcionando uma maior flexibilidade e adaptabilidade do sistema tributário às diferentes realidades regionais.

Um ponto muito importante e que merece destaque é o recolhimento unificado e centralizado dos tributos, com distribuição imediata dos recursos aos respectivos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Esse mecanismo impede qualquer retenção ou condicionamento dos valores arrecadados, garantindo que os recursos cheguem de forma rápida e direta aos cofres públicos, o que pode melhorar a eficiência na gestão financeira e orçamentária.

Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer **critérios especiais de tributação**, com o objetivo de prevenir **desequilíbrios da concorrência**, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.

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.

Comentário:

O dispositivo estabelece as competência tributária cumulativa dos Entes Federativos. Nessa situação, caso haja **Territórios Federais**, a União tem a possibilidade de cumular a atribuição para criar impostos que normalmente seriam de **competência estadual**. Adicionalmente, se o Território Federal **não apresentar subdivisões em Municípios**, a União também pode exercer a competência sobre os impostos municipais.

🔍 Ex.: A título de ilustração, se Fernando de Noronha fosse designado como um Território Federal, a União teria a autorização para estabelecer seus próprios impostos, assim como os estaduais e municipais, caso não houvesse divisão municipal na ilha.

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.

Comentário:

O **empréstimo compulsório** é de competência exclusiva da União, mediante Lei Complementar! Trata-se de uma das quatro **exceções** do princípio da legalidade. O empréstimo compulsório será **vinculada** à causa da instituição do tributo. Fique atento, pois no caso da **calamidade pública**, para a instituição do empréstimo compulsório, já deverá ter sido decretada.



Súmula 553, STJ: Nos casos de empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica, é competente a Justiça estadual para o julgamento de demanda proposta exclusivamente contra a Eletrobrás. Requerida a intervenção da União no feito após a prolação de sentença pelo juízo estadual, os autos devem ser remetidos ao Tribunal Regional Federal competente para o julgamento da apelação se deferida a intervenção.

Art. 149. Compete **exclusivamente** à União instituir **contribuições sociais**, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º A **União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios** instituirão, por meio de lei, contribuições para **custeio de regime próprio de previdência social**, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter **alíquotas progressivas** de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.

§ 1º-A. Quando houver **déficit atuarial**, a **contribuição ordinária** dos aposentados e pensionistas **poderá incidir** sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.

§ 1º-B. **Demonstrada a insuficiência** da medida prevista no § 1º-A para **equacionar** o déficit atuarial, é **facultada** a instituição de **contribuição extraordinária**, no âmbito da **União**, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.

§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída **simultaneamente com outras medidas para equacionamento do déficit** e vigorará por período **determinado**, contado da data de sua instituição.

Comentário:

A **contribuições sociais** para o custeio do Regime Próprio da Previdência Social será instituída por meio de **Lei Ordinária**. Desta forma, os entes federativos têm competência específica para a instituir, criar e cobrar as contribuições sociais de seus servidores ativos e aposentados.



Tome nota!

Somente no âmbito da União, em razão do déficit atuarial, poderá ser instituída a contribuição extraordinária, por um período determinado, juntamente com outras medidas, com a finalidade de equilibrar a previdência social.

§ 2º As **contribuições sociais** e de **intervenção no domínio econômico** de que trata o caput deste artigo:

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;

III - poderão ter alíquotas:

a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

Comentário:

Este parágrafo está remetendo a instituição da **CIDE**. Essas contribuições são tributos cuja finalidade é financiar a seguridade social e intervir na economia, respeitando os limites e condições estabelecidos na legislação. Precisamos nos aprofundar nas situações específicas, uma vez que são altamente cobradas na sua prova!

→**I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação:** Estabelece que as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico não devem incidir sobre as receitas provenientes de exportação, pois possuem imunidade tributária. Essa medida busca preservar a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional, isentando-as de determinadas contribuições sobre o que é gerado a partir das exportações.

→**II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços:** Contrapondo-se à isenção nas exportações, estabelece que essas contribuições incidirão sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços. Isso significa que as empresas que importam produtos ou serviços estão sujeitas a essas contribuições, contribuindo para o financiamento da seguridade social e para a intervenção no domínio econômico.

→**III - poderão ter alíquotas:** Abre a possibilidade de as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico terem diferentes alíquotas, que são percentuais aplicados sobre a base de cálculo para determinar o valor do tributo devido.

a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro: a alíquota "ad valorem" é calculada com base no valor da operação, faturamento ou receita bruta. No caso de importação, a base de cálculo é o **valor aduaneiro**, que representa o valor adotado pela autoridade aduaneira para determinar o imposto de importação.

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada: A alíquota específica é fixada por **unidade de medida adotada**, como peso, volume, quantidade, etc. Isso significa que, independentemente do valor do produto ou serviço, a contribuição será calculada com base na medida estabelecida.

§ 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser **equiparada** a pessoa jurídica, na forma da lei.

§ 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez.

Art. 149-A Os **Municípios** e o **Distrito Federal** poderão instituir **contribuição**, na forma das respectivas leis, para o custeio, a expansão e a melhoria do serviço de **iluminação pública** e de **sistemas de monitoramento** para segurança e preservação de logradouros públicos, observado o disposto no art. 150, I e III. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Parágrafo único. É **facultada** a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

Comentário:

A Constituição Federal autoriza os Municípios e o Distrito Federal a instituírem uma contribuição específica para financiar a iluminação pública e sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos.

Portanto, é importante entender que esta contribuição é um tributo que pode ser criado pelas leis dos Municípios e do Distrito Federal com a finalidade de custear, expandir e melhorar o serviço de iluminação pública, bem como os sistemas de monitoramento voltados para a segurança e a preservação de espaços públicos. A inclusão dos sistemas de monitoramento é uma inovação relevante trazida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, ampliando o escopo da contribuição, que antes era limitada apenas à iluminação pública.

Essa contribuição deve respeitar os princípios estabelecidos no artigo 150, incisos I e III da Constituição Federal. O inciso I trata do princípio da legalidade, que exige que qualquer tributo só pode ser instituído ou aumentado por meio de lei. Assim, a contribuição para iluminação pública e monitoramento de segurança só pode ser cobrada se houver uma lei municipal ou distrital específica que a estabeleça.

O inciso III do artigo 150 refere-se ao princípio da isonomia, que proíbe a criação de tributos que resultem em tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situações equivalentes. Portanto, ao instituir essa contribuição, os Municípios e o Distrito Federal devem garantir que ela seja aplicada de forma justa e equitativa, sem discriminações indevidas entre os contribuintes.

Já o parágrafo único autoriza a cobrança na **fatura de consumo de energia elétrica**. Dessa forma, a concessionária de energia elétrica será encarregada a efetuar a cobrança e o repasse dos valores arrecadados ao município ou ao DF. Esta disposição facilita a arrecadação, aproveitando a infraestrutura já existente das concessionárias de energia elétrica, o que pode reduzir custos administrativos e aumentar a eficiência na cobrança.

Art. 149-B. Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

I - fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

II - imunidades; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

III - regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

IV - regras de não cumulatividade e de creditamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Parágrafo único. Os tributos de que trata o caput observarão as imunidades previstas no art. 150, VI, não se aplicando a ambos os tributos o disposto no art. 195, § 7º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Art. 149-C. O produto da arrecadação do imposto previsto no art. 156-A e da contribuição prevista no art. 195, V, incidentes sobre operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, inclusive suas importações, será integralmente destinado ao ente federativo contratante, mediante redução a zero das alíquotas do imposto e da contribuição

devidos aos demais entes e equivalente elevação da alíquota do tributo devido ao ente contratante. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 1º As operações de que trata o caput poderão ter alíquotas reduzidas de modo uniforme, nos termos de lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 2º Lei complementar poderá prever hipóteses em que não se aplicará o disposto no caput e no § 1º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 3º Nas importações efetuadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, o disposto no art. 150, VI, "a", será implementado na forma do disposto no caput e no § 1º, assegurada a igualdade de tratamento em relação às aquisições internas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Seção II: Das Limitações do Poder de Tributar

Comentário:

Iremos nos aprofundar ao artigo **mais importante** da Constituição Federal em matéria tributária! O **artigo 150** possui todos os princípios tributários e as principais imunidades tributárias, descrevendo as principais limitações do poder de tributar dos entes federativos.

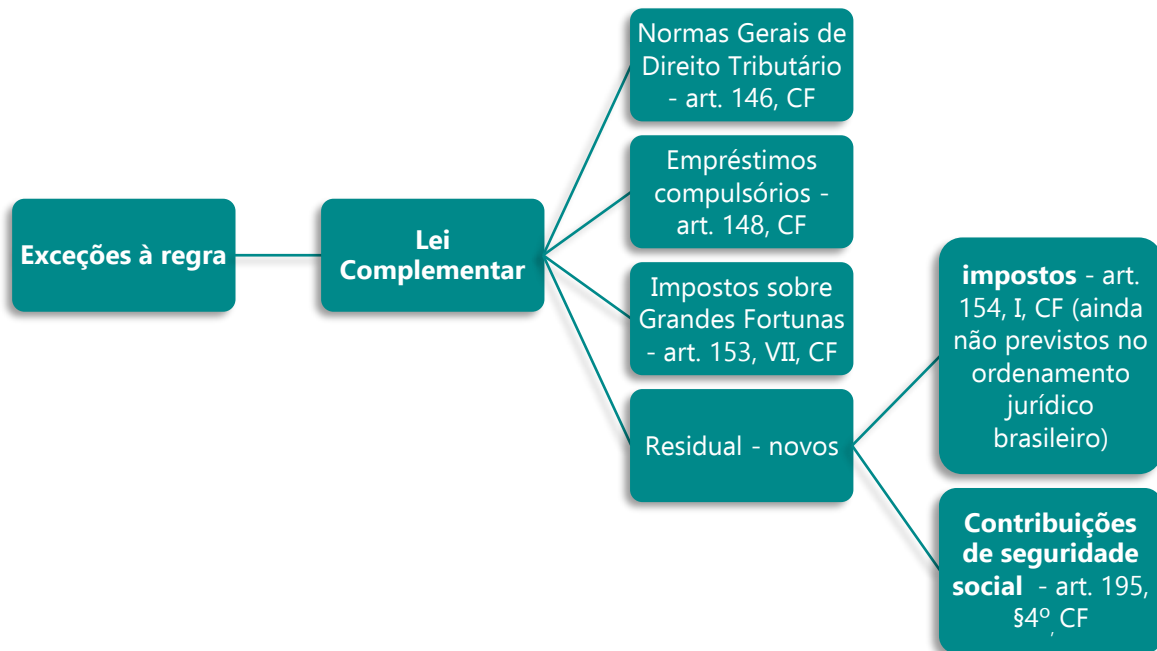
Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é **vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo **sem lei que o estabeleça**;

Comentário:

O inciso descreve o **princípio da legalidade tributária**, ou seja, somente poderá ser exigido ou aumentado qualquer tributo que tenha sido instituído por meio de **Lei Ordinária** ou Lei Complementar (exceções específicas).

Fique atento a pegadinhas! Uma **Medida Provisória não poderá legislar** sobre matérias de competência específica de Lei Complementar (**art. 62, §1º, III da CF**).



Por fim, ainda há a limitação específica referente aos atos do Poder Executivo (decretos, portarias, resoluções e instruções normativas), em matéria tributária, os decretos **não poderão instituir ou extinguir tributos**.

Decretos – Poder Executivo	
Somente poderão alterar a alíquota dos impostos	II, IE, IPI e IOF (art. 153, §1º, CF)
Somente poderá alterar para reduzir e restabelecer sobre combustível , os tributos	CIDE (art. 177, §4º, I, b, CF) ICMS (art. 155, §4º, IV, c, CF)
Obrigações acessórias – toda a legislação tributária poderá instituir obrigações acessórias, inclusive os decretos presidenciais.	
Atualização da base de cálculo do tributo , pois corrige dentro do índice inflacionário e não há majoração do tributo	

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;

Comentário:

Já este inciso determina o **princípio da isonomia**, da igualdade. Este princípio implica que os contribuintes que se encontram em situações equivalentes devem ser tratados de **maneira igual pelo sistema tributário**, enquanto aqueles em situações diferentes podem ser tratados de forma diferenciada. Esse princípio visa assegurar a justiça e a equidade na imposição de tributos, evitando tratamentos discriminatórios e arbitrários. Alguns aspectos importantes deste princípio são observados:

→ **Igualdade na Tributação**: Os tributos devem ser instituídos e cobrados de maneira uniforme para todos os contribuintes que estejam em situações iguais. Isso significa que não devem existir tratamentos tributários diferenciados sem justificativas razoáveis.

→ **Vedação de Privilégios**: O princípio da isonomia impede a concessão de privilégios fiscais que beneficiem apenas determinados contribuintes sem uma razão legítima para tal tratamento diferenciado.

→ **Progressividade Fiscal**: Embora a progressividade fiscal seja permitida, como no caso do Imposto de Renda, ela deve obedecer a critérios de capacidade contributiva e justiça social, sem ferir o princípio da isonomia.

→ **Tratamento Diferenciado para Situações Diversas**: O princípio também autoriza o tratamento tributário diferenciado para situações diversas, desde que haja uma justificativa razoável para a diferenciação e que ela seja proporcional ao objetivo perseguido.

→ **Princípio da Capacidade Contributiva**: Relacionado à isonomia, o princípio da capacidade contributiva orienta que os impostos devem ser graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, de modo a assegurar uma tributação mais justa.

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;

Comentário:

O inciso descreve o **princípio da irretroatividade**, ou seja, significa que uma lei que cria ou modifica um tributo só pode afetar **eventos futuros**, não tendo o poder de alterar as consequências jurídicas de fatos passados. Vamos analisar detalhadamente cada uma das alíneas:

a) Em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado: proíbe que a lei tributária tenha efeitos sobre fatos geradores que já ocorreram **antes** da entrada em vigor da referida lei. A retroatividade tributária seria prejudicial aos contribuintes, pois não teriam conhecimento prévio das regras que se aplicariam a suas atividades.

b) No mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou – princípio da anterioridade anual. Essa restrição impede a cobrança de tributos no **mesmo ano fiscal** em que a lei que os instituiu ou aumentou foi publicada. Essa medida visa evitar que o contribuinte seja surpreendido por mudanças abruptas na legislação tributária durante o curso do ano, proporcionando um período de transição para adaptação às novas regras.

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 - princípio da anterioridade nonagesimal. Essa alínea estabelece um **prazo mínimo de 90 dias** a ser observado entre a publicação da lei que instituiu ou aumentou os tributos e a efetiva cobrança dos mesmos. Esse intervalo de tempo busca conceder aos contribuintes um período razoável para se adaptarem às alterações tributárias e cumprirem as obrigações fiscais de acordo com as novas regras.

IV - utilizar tributo com **efeito de confisco**;

Comentário:

Este inciso descreve o **princípio da vedação ao confisco**. Mas, professor, o que é o confisco?

Confisco é a ação de retirar propriedade ou renda de uma pessoa de maneira excessiva, arbitrária ou desproporcional. No contexto tributário, o confisco ocorre quando a carga tributária é tão elevada que acaba por confiscar parte substancial do patrimônio ou renda do contribuinte, levando a consequências econômicas severas.

Além disso, a interpretação deste princípio se estenderá para penas e multas. O STF entende que multas ou penas de **até 100% do valor do tributo** não possui caráter confiscatório.



Momento da Súmula

Súmula 70, STF: É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Súmula 323, STF: É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

Estas súmulas dizem respeito ao mercadoria/ estabelecimentos em solo brasileiro. No caso de importações, é possível a apreensão das mercadorias, com a devida liberação após a apresentação da guia de pagamento do tributo devido.

Súmula 667, STF: Viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa.

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;

Comentário:

O ente federativo **não poderá limitar** o direito constitucional de ir e vir por meio de tributação, excetuando o **ICMS** e o **pedágio**.

VI - instituir **impostos** sobre:

- a)** patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
- b)** entidades religiosas e templos de qualquer culto, inclusive suas organizações assistenciais e beneficentes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
- 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 à sua impressão.
- e)** fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, **salvo** na etapa de **replicação industrial de mídias ópticas** de leitura a laser.

Comentário:

Estudaremos neste inciso as **imunidades tributárias**, ou seja, as hipóteses em que a lei determina a impossibilidade de instituição e cobrança de tributos, independentemente de incidência do fato gerador (momento em que ocorre a situação prevista em lei apta a gerar a obrigação tributária).

Importante lembrar que a imunidade tributária do inciso somente recai sobre os **impostos**!

Imunidades Tributárias	
Recíproca – entes federativos, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista	Somente para impostos - sob o patrimônio, renda e serviço;

* que prestam serviços públicos	Toda a renda auferida seja revertida para a finalidade da instituição – entidades sem fins lucrativos .
Entidades religiosas e templos de qualquer culto, inclusive suas organizações assistenciais e beneficentes	
Partidos Políticos	
Sindicato dos trabalhadores / empregados	
Entidades educacionais	
Assistência Social	Além da imunidade para impostos - sob o patrimônio, renda e serviço; Possui imunidade sob contribuições de seguridade social patronais – aquelas pagas pelo patrão (art. 195, I, CF): - sob a folha de salário; - COFINS sob o faturamento; - CSLL (art. 195, §7º, CF).
livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão	Somente a impostos – incidente sobre os livros físicos, digitais e eletrônicos
fonogramas e videofonogramas musicais	Somente na produção da mídia original – qualquer imposto.  Tome nota! Não atinge a replicação para vendas – tiragem e distribuição.

 **Súmula Vinculante 57:** A imunidade tributária constante do art. 150, VI, d, da CF/88 aplica-se à importação e comercialização, no mercado interno, do livro eletrônico (e-book) e dos suportes exclusivamente utilizados para fixá-los, como leitores de livros eletrônicos (e-readers), ainda que possuam funcionalidades acessórias.

§ 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.

Comentário:

Este parágrafo trata as **exceções do princípio da irretroatividade tributária**. Vamos esquematizar as vedações para o fácil entendimento:

Exceções – Princípio da Anterioridade anual e Nonagesimal	
Aplicados imediatamente – não há necessidade de esperar o início do ano financeiro seguinte e 90 dias	Imposto de Importação – II Imposto de Exportação – IE Imposto sobre Operações Financeiras – IOF Empréstimo Compulsório de Guerra e Calamidade Pública
Anterioridade Nonagesimal – podem ser cobrados após 90 dias	Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI Contribuição para a Seguridade Social Combustível – CIDE e ICMS
Anterioridade anual – necessário esperar o início do ano fiscal (1º de janeiro do ano seguinte)	Imposto de Renda - IR Base de cálculo – IPVA e IPTU

§ 2º A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às **autarquias** e às **fundações instituídas** e mantidas pelo poder público e à **empresa pública** prestadora de serviço postal, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 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.

§ 6º 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.

§ 7º 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. 151. É **vedado** à União:

I - instituir tributo que não seja **uniforme em todo o território nacional** ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a **concessão de incentivos fiscais** destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;

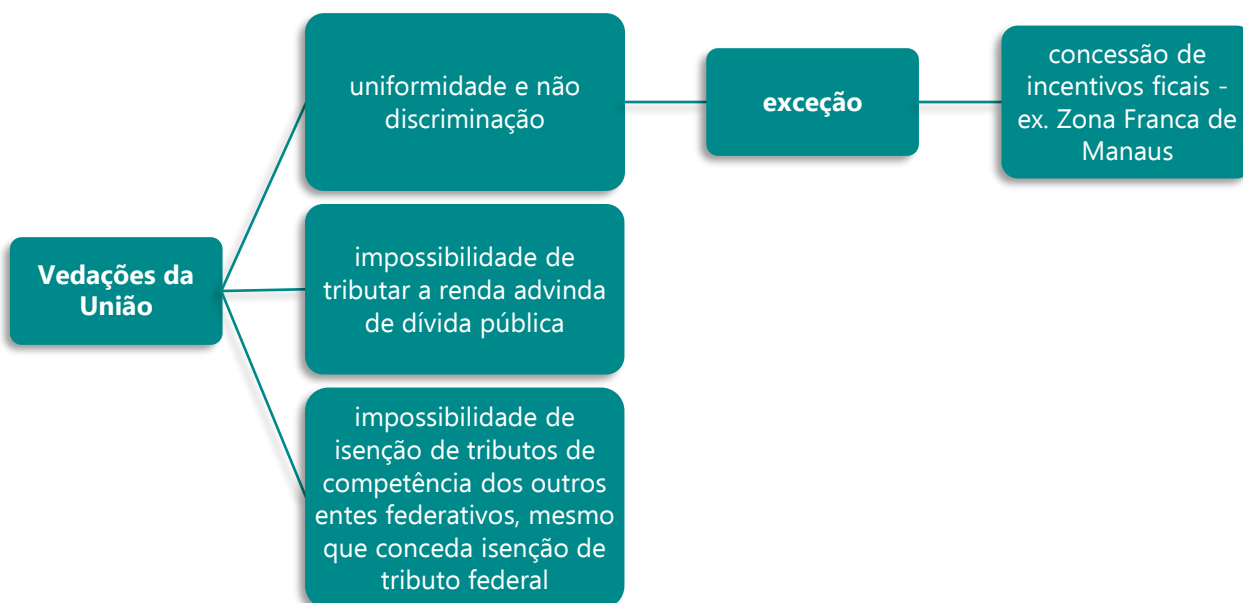
II - tributar a **renda das obrigações da dívida pública** dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes;

III - instituir **isenções de tributos da competência** dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Comentário:

O artigo estabelece algumas vedações específicas a respeito da União quanto a instituição de tributos. Tenha em mente o esquema a seguir:

[Clique aqui para conhecer o material completo](#)



Art. 152. É **vedado** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer **diferença tributária** entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua **procedência ou destino**.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

LEI Nº 13.105/2015 – CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - CPC

A Lei nº 13.105/15 institui o Código de Processo Civil.

PARTE GERAL

O CPC/2015 foi dividido em **duas partes: Geral e Especial**, sendo que iniciaremos agora o estudo dos temas da parte geral.

LIVRO I: DAS NORMAS PROCESSUAIS CIVIS

TÍTULO ÚNICO: DAS NORMAS FUNDAMENTAIS E DA APLICAÇÃO DAS NORMAS PROCESSUAIS

Capítulo I: Das Normas Fundamentais do Processo Civil

Art. 1º. O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as **normas fundamentais** estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.

Comentário:

Algumas das normas tidas como fundamentais no CPC já eram previstas na Constituição Federal. Dentre as normas constitucionais diretivas do processo, destacam-se:

Isonomia material	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 (...)
Inafastabilidade da Jurisdição	Art. 5º, XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;
Juiz natural	Art. 5º, XXXVII – não haverá juízo ou tribunal de exceção;
Devido Processo Legal	Art. 5º, LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
Contraditório e ampla defesa	Art. 5º, 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;
Publicidade	Art. 5º, LX – a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;
Razoável duração do processo	Art. 5º, 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;
Motivação das decisões	Art. 93, X - as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;

Dentre as normas fundamentais acima indicadas, cabe destacar a do devido processo legal, que segundo Fredie Didier, pode ser dividido em formal ou material, conforme exposto a seguir:

**Formal ou procedimental
(procedural due process ou devido
processo legal em sentido
processual)**

Exige o respeito a um conjunto de garantias processuais mínimas. Evidencia uma preocupação com a tutela processual, de modo que todos os cidadãos devem ter o direito de processar e ser processados de acordo com garantias processuais predeterminadas. Compreende todas as normas processuais fundamentais delineadas no modelo constitucional de processo.

**Material ou substancial
(substantive due process ou devido
processo legal em sentido material)**

É uma forma de controle de conteúdo das decisões. Se o processo tem seu trâmite garantido por impulso oficial até o provimento final com uma sentença ou acórdão, daí é de se concluir que há devido processo legal se essa decisão é devida/adequada, leia-se: proporcional e razoável.

Art. 2º O processo **começa por iniciativa da parte** e se **desenvolve por impulso oficial**, **salvo as exceções** previstas em lei.

Comentário:

A primeira parte do texto concretiza o princípio da demanda, de maneira que, como regra, a atuação jurisdicional depende do exercício do **direito de ação**.

Ao juiz **não** cabe, **em regra, instaurar o processo de ofício**, ou seja, sem requerimento da parte, havendo necessidade de provocação da jurisdição para a formação da relação jurídico-processual. Do ponto de vista instrumental, essa provocação é feita pela petição inicial.

Excepcionando tal regra, é possível que certos procedimentos se iniciem de ofício, desde que haja previsão expressa em lei. No CPC é possível citar como exceção:

- Art. 712 do CPC (restauração de autos); e
- Art. 738 do CPC (arrecadação de herança jacente).

O mesmo dispositivo também preceitua que, uma vez iniciado o processo, ele pode se desenvolver por "impulso oficial". Isso significa que, após o início do processo pela iniciativa da parte interessada, o próprio sistema judicial pode tomar medidas para que o processo avance, como designar audiências, emitir notificações ou tomar outras ações necessárias para garantir que o processo siga seu curso.

As teorias da ação são:

- **Teoria Concreta:** ação depende de direito material
- **Teoria Abstrata:** ação existe mesmo sem direito
- **Teoria Eclética (moderna):** ação é o direito de obter uma decisão de mérito, justa ou não.

Art. 3º. Não se excluirá da apreciação jurisdicional **ameaça ou lesão a direito**.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Comentário:

Também previsto no art. 5º, XXXV, da CF, preconiza este princípio que o Estado, a quem a Constituição outorgou o poder de solucionar os litígios em caráter definitivo, não pode delegar ou se recusar a exercer essa função.

O jurisdicionado tem direito à tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva. Este direito se exerce por intermédio da propositura de ação.

Segundo Rinaldo Mouzalas, a inafastabilidade é um princípio dirigido aos Poderes **Legislativo** (que não deve editar leis que impeçam ou dificultem esse acesso), ao **Executivo** (já que seus representantes não devem adotar políticas que impeçam ou dificultem o amplo acesso ao Judiciário) e ao **Judiciário** (devendo o juiz dar a correspondente e efetiva resposta ao objeto litigioso do processo).

Salienta-se que a inafastabilidade se dá apenas nos casos de ameaça ou lesão a direito. Inexistindo estas situações, configura-se ausência de interesse processual. Ademais, a redação do artigo 3º do CPC fala em apreciação jurisdicional, trazendo conteúdo mais amplo que o da Constituição Federal, que se restringe a “apreciação do Poder Judiciário”.

Na perspectiva do CPC de 2015, a arbitragem, a conciliação e a mediação passaram a ser métodos adequados de solução de litígios (**Adequate Dispute Resolution**).

Dessa forma, o CPC reconhece que a forma adequada para a solução do conflito pode não ser a jurisdicional, implicando o chamado **sistema multiportas ou multi-door courthouse**.



Um tema que pode ser cobrado em sua prova diz respeito à chamada **teoria dos custos dos direitos**, a qual foi pensada pelos autores **Stephen Holmes e Cass Sustein** na obra *The cost of rights* ("O custo dos direitos"), e que propõe uma **análise econômica do Direito**.

Para os referidos autores, o direito nasce a partir de sua previsão orçamentária: antes disso, não há direito a ser vindicado, pois o Estado não pode proteger direitos sem recursos.

Não obstante a presença de tal teoria (que tem sido objeto de cobrança em concursos) o STF já se posicionou no sentido de que a teoria dos custos dos direitos não poderia ser aplicada para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos ao Poder Público. Nesse sentido:



"(...) O papel do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas instituídas pela Constituição e não efetivadas pelo Poder Público – A fórmula da reserva do possível na perspectiva da teoria dos custos dos direitos: impossibilidade de sua invocação para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos ao Poder Público – A teoria da "restrição das restrições" (ou da "limitação das limitações") – Caráter cogente e vinculante das normas constitucionais, inclusive daquelas de conteúdo programático, que veiculam diretrizes de políticas públicas, especialmente na área da saúde (CF, arts. 6º, 196 e 197)" (ARE 745745 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, julgado em 02/12/2014)

Art. 4º. As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Comentário:

Esse dispositivo do Código de Processo Civil (CPC) estabelece que as partes em um processo judicial têm o direito de obter, dentro de um prazo razoável, uma resolução completa do mérito, incluindo as ações necessárias para garantir a satisfação do direito reconhecido.

Além disso, o mesmo artigo enfatiza a necessidade de uma solução integral do mérito, ou seja, o julgamento deve resolver a questão de forma abrangente.

Nos dizeres de Fredie Didier Jr, respeitadas as circunstâncias de cada caso, devem ser observados três critérios para que se determine se a duração do processo é, ou não, razoável: a) a complexidade do assunto; b) o comportamento dos litigantes e de seus procuradores ou da acusação e da defesa no processo; c) a atuação do órgão jurisdicional.

Deve-se levar sempre em mente que a solução de mérito tem prioridade sobre a solução que não é de mérito, ou seja, sempre que for possível ao juiz suprir um vício processual, ele o fará, priorizando o julgamento de mérito da demanda.

A fim de que isso seja possível, é mandamental que as partes cooperem entre si, tendo o dever de atuar com ética e lealdade, sempre agindo de modo a evitar a ocorrência de vícios que extingam o

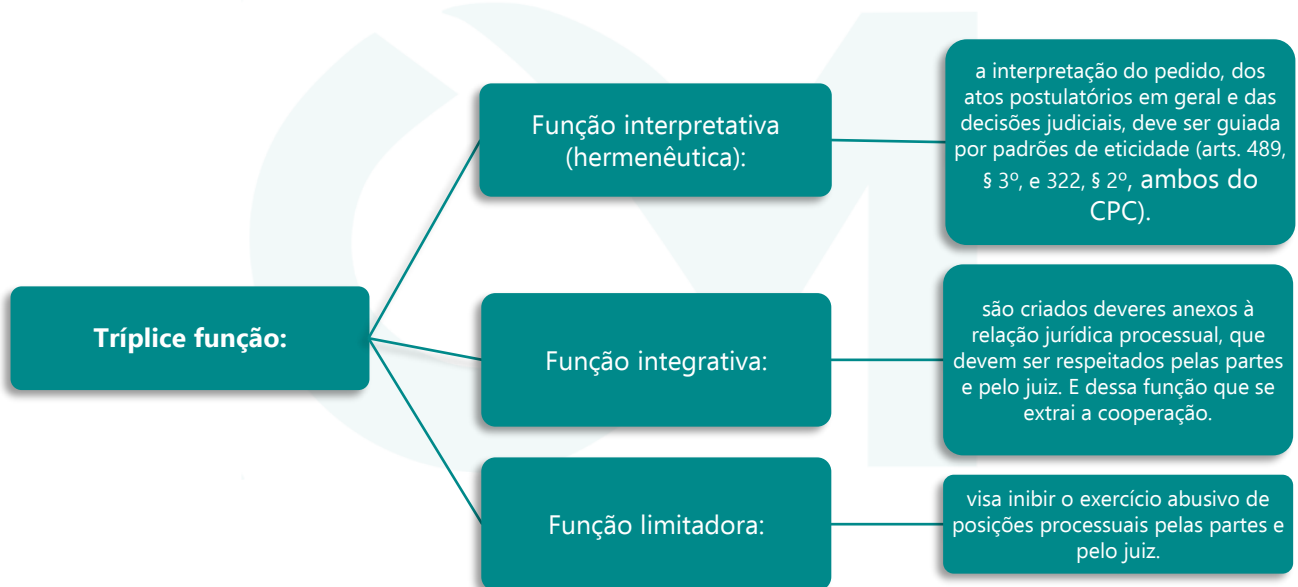
processo sem resolução do mérito, bem como cumprindo os deveres mútuos de esclarecimento e transparência.

Art. 5º. Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé.

Comentário:

O **princípio da boa-fé** é fundamental para assegurar a integridade e a justiça no âmbito processual. A boa-fé nesse contexto refere-se ao comportamento honesto, leal e transparente das partes envolvidas. Isso significa que todos devem agir com integridade, evitando qualquer conduta que possa prejudicar o andamento justo do processo.

De acordo com Rinaldo Mouzalas, a boa-fé objetiva possui uma tríplice função: a função interpretativa (hermenêutica), a função integrativa e a função limitadora.



Art. 6º. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Comentário:

Decorre da boa-fé objetiva, orientando uma participação ética dentro do processo e implicando a colaboração na identificação das questões de fato e de direito e de abster-se de provocar incidentes desnecessários e procrastinatórios.

A cooperação implica deveres processuais que devem ser respeitados por todos aqueles que atuam no processo, conforme apresentado a seguir:

Deveres	
Esclarecimento:	Obrigação do juiz de esclarecer as partes. Tem duas faces: a) A primeira é a de produzir decisões claras. b) A segunda dimensão é a de o juiz pedir esclarecimento nas situações em que tenha d�vida.
Prevenção:	Segundo Didier, "� variante processual do dever de proteção". Cabe ao magistrado apontar as deficiências postulatórias das partes, para que possam ser supridas. O CPC prevê: Art. 321 do CPC. O juiz, ao verificar que a petição inicial não preenche os requisitos dos arts. 319 e 320 ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor, no prazo de 15 (quinze) dias, a emende ou a complete, indicando com precisão o que deve ser corrigido ou completado. Parágrafo �nico. Se o autor não cumprir a diligência, o juiz indeferir� a petição inicial. Art. 932 do CPC. "(...)" Parágrafo �nico. Antes de considerar inadmissível o recurso, o relator conceder� o prazo de 5 (cinco) dias ao recorrente para que seja sanado vício ou complementada a documentação exigível. "
Consulta (ou de diálogo):	De acordo com Didier, "� variante processual do dever de informar, aspecto do dever de esclarecimento, compreendido em sentido amplo" O art. 10 do CPC estabelece a impossibilidade de o órgão jurisdicional, em qualquer grau de jurisdição, decidir com base em fundamento a respeito do qual não se tenha oportunizado a manifestação das partes, mesmo que a matéria possa ser reconhecida de ofício.
Auxílio:	Obrigação do juiz de auxiliar a parte a superar eventuais obstáculos que dificultem ou impeçam o exercício de seus �nus ou deveres processuais. Contudo, não pode o juiz suprir deficiência técnica da parte. Art. 772. O juiz pode, em qualquer momento do processo: III – determinar que sujeitos indicados pelo exequente forneçam informações em geral relacionadas ao objeto da execução, tais como documentos e dados que tenham em seu poder, assinando-lhes prazo razoável

Art. 7º. É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.

Comentário:

O art. 7º, por sua vez, estabelece o princípio da paridade de tratamento entre as partes. Ou seja, garante que todos os envolvidos no processo judicial sejam tratados de maneira justa e equitativa. Este princípio está intimamente ligado ao direito ao contraditório e à ampla defesa, ambos fundamentais para um processo justo.

Isso porque a paridade de tratamento significa que as partes envolvidas devem ter as mesmas oportunidades para exercer seus direitos e faculdades processuais, como apresentar provas, oferecer defesa, apresentar recursos, entre outros.

Sobre isso, Fredie Didier Jr. leciona que a igualdade processual deve observar quatro aspectos:

- a) imparcialidade do juiz (equidistância em relação às partes);
- b) igualdade no acesso à justiça, sem discriminação (gênero, orientação sexual, raça, nacionalidade etc.);
- c) redução das desigualdades que dificultem o acesso à justiça, como a financeira (ex.: concessão do benefício da gratuidade da justiça, arts. 98 a 102 do CPC), a geográfica (ex.: possibilidade de sustentação oral por videoconferência, art. 937, § 4º, do CPC), a de comunicação (ex.: garantir a comunicação por meio da Língua Brasileira de Sinais, nos casos de partes e testemunhas com deficiência auditiva, art. 162, III, do CPC) etc.;
- d) igualdade no acesso às informações necessárias ao exercício do contraditório.

Art. 8º. Ao **aplicar o ordenamento jurídico**, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

Comentário:

De acordo com o dispositivo acima, ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz deve levar em consideração os fins sociais e as exigências do bem comum, sempre resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana. Isso quer dizer que o juiz, ao **interpretar e aplicar as leis**, deve ir além do simples texto legal, considerando valores e princípios fundamentais do sistema jurídico brasileiro.

Quanto à dignidade da pessoa humana, Luiz Guilherme Marinoni ensina que a dignidade da pessoa humana determina a compreensão do processo civil como um meio para tutela dos direitos. Para Marinoni, o processo civil serve para realização dos direitos e para orientação das pessoas a respeito do significado do direito. Além disso, a dignidade da pessoa humana conecta-se com o direito à liberdade e à autonomia privada. Dessa forma, o juiz, ao aplicar o ordenamento jurídico e conduzir o processo, deve respeitar a liberdade das partes nos seus espaços de autodeterminação, encarando o processo como um meio para tutela de direitos.

O mesmo dispositivo preceitua princípios importantes para a aplicação do ordenamento jurídico, quais sejam: a **proporcionalidade**, a **razoabilidade**, a **legalidade**, a **publicidade** e a **eficiência**.

Princípios	
Proporcionalidade:	As decisões judiciais devem ser proporcionais ao problema que estão abordando, evitando excessos ou abusos.
Razoabilidade:	As decisões devem ser lógicas e coerentes, evitando arbitrariedades.
Legalidade:	A atuação do juiz deve ser conforme a lei e o ordenamento jurídico.
Publicidade:	Os atos processuais devem ser públicos, assegurando a transparência e permitindo o controle social.
Eficiência:	O processo deve ser conduzido de maneira eficiente, evitando desperdícios de tempo ou recursos.

Quanto ao **princípio da legalidade**, esclarece Didier que este pode funcionar como norma processual ou como norma de decisão. Como norma processual, observá-lo nada mais é do que aplicar o devido processo legal, em sua dimensão formal. Não existe uma dimensão processual do princípio da legalidade que se distinga da dimensão formal do devido processo legal. Como norma material (ou norma de decisão), o princípio da legalidade impõe que o juiz decida os casos em conformidade com o Direito, com o ordenamento jurídico, e não apenas com base na lei, que é apenas uma de suas fontes.

Art. 9º. Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica:

I – à tutela provisória de urgência;

II – às hipóteses de tutela da evidência previstas no art. 311, incisos II e III;

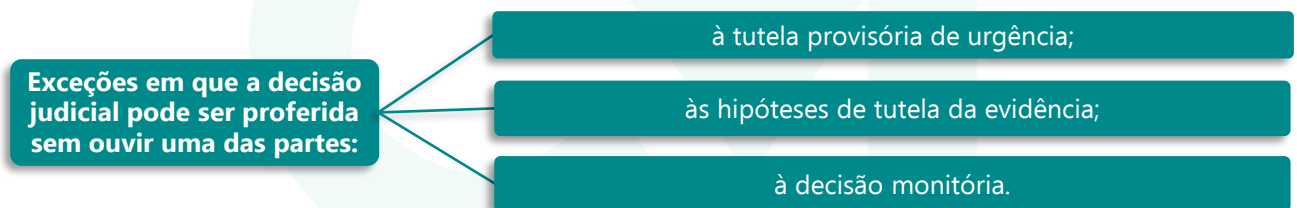
III – à decisão prevista no art. 701 (monitória).

Comentário:

O artigo 9º do Código de Processo Civil (CPC) estabelece o **princípio do contraditório**, que é um dos pilares do direito processual. Este princípio garante que ninguém será julgado sem antes ter a oportunidade de ser ouvido. Isso significa que, em regra, uma decisão judicial não pode ser proferida contra uma das partes sem que ela tenha sido previamente ouvida.

O princípio do contraditório assegura que as partes em um processo tenham a chance de apresentar sua versão dos fatos, argumentar, apresentar provas e se defender antes que uma decisão seja tomada. Este princípio é essencial para garantir a justiça e a equidade no processo judicial.

O parágrafo único do art. 9º, no entanto, traz algumas exceções em que uma decisão judicial pode ser proferida sem que uma das partes seja ouvida previamente. Essas exceções são justificadas pela urgência ou pela natureza especial da situação. Isso ocorre nas situações de tutela provisória de urgência, tutela da evidência e decisão monitória.



Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

Comentário:

Este artigo reflete uma garantia fundamental do processo judicial: o contraditório. O **princípio do contraditório** assegura que todas as partes em um processo tenham a oportunidade de serem ouvidas e de apresentar suas considerações antes que o juiz tome uma decisão. Isso evita decisões surpresa ou tomadas com base em questões que não foram debatidas pelas partes.

Na prática, o art. 10º significa que o juiz deve sempre dar a oportunidade para as partes se manifestarem sobre todos os fundamentos que serão considerados na decisão.

Conforme ensina Didier, o princípio do contraditório pode ser decomposto em duas garantias: Participação (audiência, comunicação, ciência); e Possibilidade de influência na decisão.

A garantia da participação (audiência, comunicação, ciência) é a dimensão formal do princípio do contraditório e possui um viés estático. Trata-se da garantia de ser ouvido, de participar do processo, de ser comunicado, poder falar no processo. Esse é o conteúdo mínimo do princípio do contraditório e concretiza a visão tradicional a respeito do tema. De acordo com esse pensamento, o órgão jurisdicional se restringe a garantir a comunicação dos atos e a consequente possibilidade de as partes falarem e se manifestarem no processo. Portanto, o conteúdo do contraditório formal restringe-se ao binômio: informação + possibilidade de reação.

Ampliando essa noção, a dimensão substancial ou dinâmica do princípio do contraditório se caracteriza pelo poder de influência na formação do convencimento do julgador. Não adianta permitir que a parte simplesmente participe do processo. É necessário que se permita que ela seja ouvida, mas em condições de poder influenciar a decisão do órgão jurisdicional. Essa dimensão substancial do contraditório impede a prolação de decisão-surpresa; toda questão submetida a julgamento deve passar antes pelo contraditório.

Art. 11. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade.

Parágrafo único. Nos casos de segredo de justiça, pode ser autorizada a presença somente das partes, de seus advogados, de defensores públicos ou do Ministério Público.

Comentário:

O artigo 11º do Código de Processo Civil (CPC) estabelece que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário devem ser públicos e que todas as decisões judiciais devem ser fundamentadas, sob pena de nulidade. Há uma exceção para os casos em que o processo corre em segredo de justiça, quando a presença é restrita a certas pessoas.

A regra da publicidade significa que os julgamentos e demais atos processuais devem ser acessíveis ao público em geral. Isso garante a transparência do sistema judicial, permitindo o controle social e a fiscalização das decisões judiciais. A publicidade dos julgamentos é um princípio constitucional e um pilar do Estado de Direito.

O art. 11º também exige que todas as decisões judiciais sejam fundamentadas. Isso significa que o juiz deve explicar as razões que o levaram a tomar determinada decisão, detalhando os argumentos jurídicos e a análise dos fatos. A fundamentação é importante para garantir a transparência e a compreensibilidade das decisões judiciais, permitindo que as partes entendam o raciocínio do juiz e, se necessário, recorram da decisão.

Para Fredie Didier Júnior, a publicidade é direito fundamental que tem, basicamente, duas funções: a de proteger as partes contra juízos arbitrários e secretos (e, nesse sentido, é conteúdo do devido processo legal, como instrumento a favor da imparcialidade e independência do órgão jurisdicional);

e a de permitir o controle da opinião pública sobre os serviços da justiça, principalmente sobre o exercício da atividade jurisdicional.

O parágrafo único do dispositivo, contudo, permite exceções ao princípio da publicidade, correspondente aos casos de segredo de justiça. Nessas situações, a presença no julgamento ou acesso ao processo é restrita às partes envolvidas, seus advogados, defensores públicos e Ministério Público. É o que ocorre, por exemplo, em situações que envolvem menores de idade.

Art. 12. Os juízes e os tribunais atenderão, **preferencialmente**, à ordem cronológica de conclusão para proferir sentença ou acórdão.

§ 1º A lista de processos aptos a julgamento deverá estar permanentemente à disposição para consulta pública em cartório e na rede mundial de computadores.

§ 2º Estão excluídos da regra do caput:

I – as sentenças proferidas em audiência, homologatórias de acordo ou de improcedência liminar do pedido;

II – o julgamento de processos em bloco para aplicação de tese jurídica firmada em julgamento de casos repetitivos;

III – o julgamento de recursos repetitivos ou de incidente de resolução de demandas repetitivas;

IV – as decisões proferidas com base nos arts. 485 e 932;

V – o julgamento de embargos de declaração;

VI – o julgamento de agravo interno;

VII – as preferências legais e as metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça;

VIII – os processos criminais, nos órgãos jurisdicionais que tenham competência penal;

IX – a causa que exija urgência no julgamento, assim reconhecida por decisão fundamentada.

§ 3º Após elaboração de lista própria, respeitar-se-á a ordem cronológica das conclusões entre as preferências legais.

§ 4º Após a inclusão do processo na lista de que trata o § 1º, o requerimento formulado pela parte não altera a ordem cronológica para a decisão, **exceto** quando implicar a reabertura da instrução ou a conversão do julgamento em diligência.

§ 5º Decidido o requerimento previsto no § 4º, o processo retornará à mesma posição em que anteriormente se encontrava na lista.

§ 6º Ocupará o primeiro lugar na lista prevista no § 1º ou, conforme o caso, no § 3º, o processo que:

I – tiver sua sentença ou acórdão anulado, **salvo** quando houver necessidade de realização de diligência ou de complementação da instrução;

II – se enquadrar na hipótese do art. 1.040, inciso II.

Comentário:

Em regra, o juiz deve julgar de acordo com a ordem cronológica da conclusão: o processo que primeiro ficar concluso é o que primeiro será julgado. Para Fredie Didier Jr., conclusão do processo é o ato em que o escrivão ou chefe de secretaria (ou outro servidor) certifica que o processo está pronto para a decisão judicial, pois nada mais há para ser feito; por isso, os autos (eletrônicos ou não) são "entregues" (eletronicamente ou não) ao gabinete do juiz, para que ele profira a decisão.

Capítulo II: Da Aplicação Das Normas Processuais

Art. 13. A jurisdição civil será regida pelas normas processuais brasileiras, ressalvadas as disposições específicas previstas em **tratados, convenções** ou **acordos internacionais** de que o Brasil seja parte.

Art. 14. A norma processual **não retroagirá** e será **aplicável imediatamente** aos processos em curso, **respeitados** os **atos processuais praticados** e as **situações jurídicas consolidadas** sob a vigência da norma revogada.

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão **aplicadas supletiva** e **subsidiariamente**.

Comentário:

O artigo 13 ressalta a soberania das normas processuais brasileiras, mas também reconhece a crescente importância dos acordos internacionais, especialmente em um mundo globalizado.

Já o artigo 14 reflete o princípio da segurança jurídica, ao estabelecer que a norma processual não retroagirá, evitando que uma regra nova altere algo feito anteriormente sob uma regra anterior.

Por fim, o art. 15 reforça que o Código de Processo Civil serve como um recurso para preencher lacunas em outras áreas do direito, garantindo a uniformidade processual.

[Clique aqui para conhecer o material completo](#)

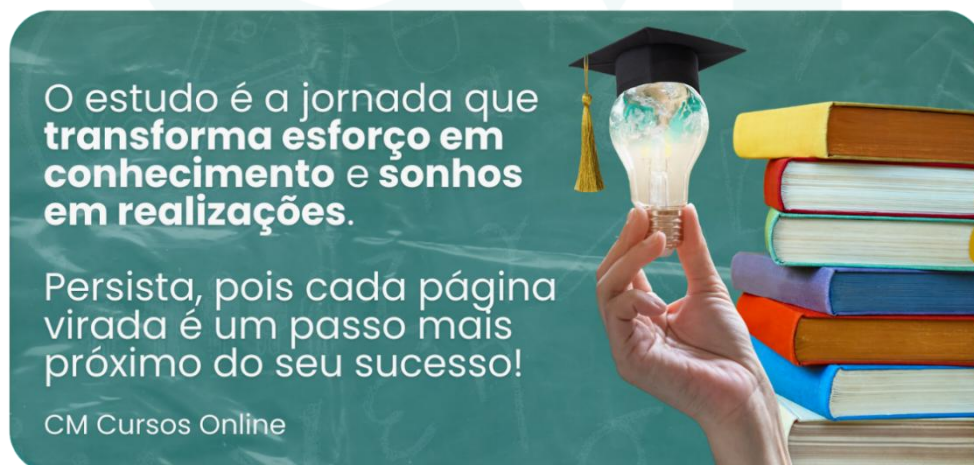
Parabéns por ter chegado até aqui.

Futuro(a) aprovado na TCE MA: viu como é fácil estudar pelo material estruturado de forma eficiente e inteligente? É o que a gente fala aqui, estudar não precisa ser chato, desgastante e monótono.

Não perca essa oportunidade de ter acesso a esse material completo.

Faça sua parte nos estudos e estude de forma estratégica para esse certame, pois isso aumentará muito as suas chances de ser aprovado.

[Clique aqui para ter acesso ao material completo](#)



Bora para cima!