



OP-045DZ-20  
CÓD: 7891182041454

# ***CODEVASF***

***COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES  
DO SÃO FRANCISCO E DO PARAÍBA***

**Analista em Desenvolvimento Regional –  
Área: Administração**

**VOLUME I**

**EDITAL DE CONCURSO PÚBLICO Nº 1 – CODEVASF, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2020**

## ***Língua Portuguesa***

1. Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados. . . . .	01
2. Reconhecimento de tipos e gêneros textuais. . . . .	01
3. Domínio da ortografia oficial. . . . .	17
4. Domínio dos mecanismos de coesão textual. 4.1 Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciamento textual. 4.2 Emprego de tempos e modos verbais. . . . .	20
5. Domínio da estrutura morfossintática do período. 5.1 Emprego das classes de palavras. . . . .	24
6. Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. 5.3 Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração. . . . .	35
7. Emprego dos sinais de pontuação. . . . .	42
8. Concordância verbal e nominal. . . . .	44
9. Regência verbal e nominal. . . . .	49
10. Emprego do sinal indicativo de crase. . . . .	53
11. Colocação dos pronomes átonos. . . . .	55
12. Reescrita de frases e parágrafos do texto. 6.1 Significação das palavras. 6.2 Substituição de palavras ou de trechos de texto. 6.3 Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto. 6.4 Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade. . . . .	56
13. Correspondência oficial (conforme Manual de Redação da Presidência da República). 7.1 Aspectos gerais da redação oficial. 7.2 Finalidade dos expedientes oficiais. 7.3 Adequação da linguagem ao tipo de documento. 7.4 Adequação do formato do texto ao gênero. . . . .	58

## ***Ética na Administração Pública e Legislação***

1. Ética e função pública. . . . .	01
2. Ética no setor público. . . . .	02
3. Decreto nº 1.171/1994 e suas alterações (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal) . . . . .	03
4. Código de Conduta Ética e Integridade da Codevasf . . . . .	05
5. Lei nº 8.429/1992 e suas alterações. Disposições gerais. Atos de improbidade administrativa . . . . .	14
6. Lei nº 9.784/1999 e suas alterações (Processo administrativo) . . . . .	20
7. Lei nº 10.520/2002. . . . .	25
8. Lei nº 13.303/2016. . . . .	27
9. Regimento Interno da Codevasf . . . . .	44
10. Estatuto Social da Codevasf . . . . .	56

## ***Noções Básicas de Orçamento Público***

1. Orçamento público. Conceito Técnicas orçamentárias. Princípios orçamentários. . . . .	01
2. Ciclo orçamentário. Processo orçamentário. . . . .	17
3. O orçamento público no Brasil. Sistema de planejamento e de orçamento federal. Plano plurianual. Diretrizes orçamentárias. Orçamento anual. Sistema e processo de orçamentação. Classificações orçamentárias. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais. . . . .	20
4. Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações. Alterações orçamentárias. . . . .	22
5. Receita pública. Conceito e classificações. Estágios. Fontes. Dívida ativa. . . . .	25
6. Despesa pública. Conceito e classificações. Estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida flutuante e fundada. Suprimento de fundos. . . . .	27
7. Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal). . . . .	40
8. Lei nº 4.320/1964 e suas alterações. . . . .	52
9. Licitações e Contratos Administrativos (de acordo com a Lei nº 13.303/2016). . . . .	60

---

## ***Noções de Informática***

1. Sistema Operacional Windows. ....	01
2. Editores de texto (MSWord e Writer), processadores de planilhas eletrônicas (MS Excel e Calc) e editores de apresentações (MS Power Point e Impress). ....	25
3. Navegadores de Internet (Google Chrome, Mozilla Firefox). ....	80
4. Correio eletrônico. ....	87
5. Noções de segurança da informação ....	90

1 Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados. . . . .	01
2 Reconhecimento de tipos e gêneros textuais. . . . .	01
3 Domínio da ortografia oficial. . . . .	17
4 Domínio dos mecanismos de coesão textual. 4.1 Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciação textual. 4.2 Emprego de tempos e modos verbais. . . . .	20
5 Domínio da estrutura morfosintática do período. 5.1 Emprego das classes de palavras. . . . .	24
5.2 Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. 5.3 Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração. . . . .	35
5.4 Emprego dos sinais de pontuação. . . . .	42
5.5 Concordância verbal e nominal. . . . .	44
5.6 Regência verbal e nominal. . . . .	49
5.7 Emprego do sinal indicativo de crase. . . . .	53
5.8 Colocação dos pronomes átonos. . . . .	55
6 Reescrita de frases e parágrafos do texto. 6.1 Significação das palavras. 6.2 Substituição de palavras ou de trechos de texto. 6.3 Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto. 6.4 Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade. . . . .	56
7 Correspondência oficial (conforme Manual de Redação da Presidência da República). 7.1 Aspectos gerais da redação oficial. 7.2 Finalidade dos expedientes oficiais. 7.3 Adequação da linguagem ao tipo de documento. 7.4 Adequação do formato do texto ao gênero. . . . .	58

## 1 COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS. 2 RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS.

**Texto** – é um conjunto de ideias organizadas e relacionadas entre si, formando um todo significativo capaz de produzir interação comunicativa (capacidade de codificar e decodificar).

**Contexto** – um texto é constituído por diversas frases. Em cada uma delas, há uma informação que se liga com a anterior e/ou com a posterior, criando condições para a estruturação do conteúdo a ser transmitido. A essa interligação dá-se o nome de *contexto*. O relacionamento entre as frases é tão grande que, se uma frase for retirada de seu contexto original e analisada separadamente, poderá ter um significado diferente daquele inicial.

**Intertexto** - comumente, os textos apresentam referências diretas ou indiretas a outros autores através de citações. Esse tipo de recurso denomina-se *intertexto*.

**Interpretação de texto** - o objetivo da interpretação de um texto é a identificação de sua ideia principal. A partir daí, localizam-se as ideias secundárias - ou fundamentações -, as argumentações - ou explicações -, que levam ao esclarecimento das questões apresentadas na prova.

Normalmente, numa prova, o candidato deve:

- 1- **Identificar** os elementos fundamentais de uma argumentação, de um processo, de uma época (neste caso, procurar-se os verbos e os advérbios, os quais definem o tempo).
- 2- **Comparar** as relações de semelhança ou de diferenças entre as situações do texto.
- 3- **Comentar**/relacionar o conteúdo apresentado com uma realidade.
- 4- **Resumir** as ideias centrais e/ou secundárias.
- 5- **Parafrasear** = reescrever o texto com outras palavras.

### Condições básicas para interpretar

Fazem-se necessários:

- Conhecimento histórico-literário (escolas e gêneros literários, estrutura do texto), leitura e prática;
- Conhecimento gramatical, estilístico (qualidades do texto) e semântico;

**Observação** – na semântica (significado das palavras) incluem-se: *homônimos e parônimos, denotação e conotação, sinonímia e antonímia, polissemia, figuras de linguagem*, entre outros.

- Capacidade de observação e de síntese;
- Capacidade de raciocínio.

### Interpretar / Compreender

**Interpretar** significa:

- *Explicar, comentar, julgar, tirar conclusões, deduzir.*
- *Através do texto, infere-se que...*
- *É possível deduzir que...*
- *O autor permite concluir que...*
- *Qual é a intenção do autor ao afirmar que...*

**Compreender** significa

- *entendimento, atenção ao que realmente está escrito.*
- *o texto diz que...*
- *é sugerido pelo autor que...*

- *de acordo com o texto, é correta ou errada a afirmação...*
- *o narrador afirma...*

### Erros de interpretação

- **Extrapolação** (“viagem”) = ocorre quando se sai do contexto, acrescentando ideias que não estão no texto, quer por conhecimento prévio do tema quer pela imaginação.

- **Redução** = é o oposto da extrapolção. Dá-se atenção apenas a um aspecto (esquecendo que um texto é um conjunto de ideias), o que pode ser insuficiente para o entendimento do tema desenvolvido.

- **Contradição** = às vezes o texto apresenta ideias contrárias às do candidato, fazendo-o tirar conclusões equivocadas e, conseqüentemente, errar a questão.

**Observação** - Muitos pensam que existem a ótica do escritor e a ótica do leitor. Pode ser que existam, mas numa prova de concurso, o que deve ser levado em consideração é o que o autor diz e nada mais.

**Coesão** - é o emprego de mecanismo de sintaxe que relaciona palavras, orações, frases e/ou parágrafos entre si. Em outras palavras, a coesão dá-se quando, através de um pronome relativo, uma conjunção (NEXOS), ou um pronome oblíquo átono, há uma relação correta entre o que se vai dizer e o que já foi dito.

**Observação** – São muitos os erros de coesão no dia a dia e, entre eles, está o mau uso do pronome relativo e do pronome oblíquo átono. Este depende da regência do verbo; aquele, do seu antecedente. Não se pode esquecer também de que os pronomes relativos têm, cada um, valor semântico, por isso a necessidade de adequação ao antecedente.

Os pronomes relativos são muito importantes na interpretação de texto, pois seu uso incorreto traz erros de coesão. Assim sendo, deve-se levar em consideração que existe um pronome relativo adequado a cada circunstância, a saber:

- *que* (neutro) - relaciona-se com qualquer antecedente, mas depende das condições da frase.
- *qual* (neutro) idem ao anterior.
- *quem* (pessoa)
- *cujo* (posse) - antes dele aparece o possuidor e depois o objeto possuído.
- *como* (modo)
- *onde* (lugar)
- *quando* (tempo)
- *quanto* (montante)

Exemplo:

*Falou tudo QUANTO queria (correto)*

*Falou tudo QUE queria (errado - antes do QUE, deveria aparecer o demonstrativo O).*

### Dicas para melhorar a interpretação de textos

- Leia todo o texto, procurando ter uma visão geral do assunto. *Se ele for longo, não desista! Há muitos candidatos na disputa, portanto, quanto mais informação você absorver com a leitura, mais chances terá de resolver as questões.*

- Se encontrar palavras desconhecidas, não interrompa a leitura.

- Leia, leia bem, leia profundamente, ou seja, leia o texto, pelo menos, duas vezes – *ou quantas forem necessárias.*

- *Procure fazer inferências, deduções (chegar a uma conclusão).*

- **Volte ao texto quantas vezes precisar.**

- **Não permita que prevaleçam suas ideias sobre as do autor.**

- Fragmente o texto (parágrafos, partes) para melhor compreensão.

- **Verifique, com atenção e cuidado, o enunciado de cada questão.**

- O autor defende ideias e você deve percebê-las.

- Observe as relações interparágrafos. Um parágrafo geralmente mantém com outro uma relação de continuação, conclusão ou falsa oposição. Identifique muito bem essas relações.

- Sublinhe, em cada parágrafo, o tópico frasal, ou seja, a ideia mais importante.

- **Nos enunciados, grife palavras como “correto” ou “incorreto”, evitando, assim, uma confusão na hora da resposta – o que vale não somente para Interpretação de Texto, mas para todas as demais questões!**

- Se o foco do enunciado for o tema ou a ideia principal, leia com atenção a introdução e/ou a conclusão.

- Olhe com especial atenção os pronomes relativos, pronomes pessoais, pronomes demonstrativos, etc., chamados *vocábulos re-latores*, porque remetem a outros vocábulos do texto.

Fontes de pesquisa:

<http://www.tudosobreconcursos.com/materiais/portugues/como-interpretar-textos>

<http://portuguesemfoco.com/pf/09-dicas-para-melhorar-a-interpretacao-de-textos-em-provas>

<http://www.portuguesnarede.com/2014/03/dicas-para-voce-interpretar-melhor-um.html>

<http://vestibular.uol.com.br/cursinho/questoes/questao-117-portugues.htm>

## QUESTÕES

**1-) (SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL/DF – TÉCNICO EM ELETRÔNICA – IADES/2014)**

Gratuidades

Crianças com até cinco anos de idade e adultos com mais de 65 anos de idade têm acesso livre ao Metrô-DF. Para os menores, é exigida a certidão de nascimento e, para os idosos, a carteira de identidade. Basta apresentar um documento de identificação aos funcionários posicionados no bloqueio de acesso.

Disponível em: <<http://www.metro.df.gov.br/estacoes/gratuidades.html>> Acesso em: 3/3/2014, com adaptações.

Conforme a mensagem do primeiro período do texto, assinale a alternativa correta.

(A) Apenas as crianças com até cinco anos de idade e os adultos com 65 anos em diante têm acesso livre ao Metrô-DF.

(B) Apenas as crianças de cinco anos de idade e os adultos com mais de 65 anos têm acesso livre ao Metrô-DF.

(C) Somente crianças com, no máximo, cinco anos de idade e adultos com, no mínimo, 66 anos têm acesso livre ao Metrô-DF.

(D) Somente crianças e adultos, respectivamente, com cinco anos de idade e com 66 anos em diante, têm acesso livre ao Metrô-DF.

(E) Apenas crianças e adultos, respectivamente, com até cinco anos de idade e com 65 anos em diante, têm acesso livre ao Metrô-DF.

Dentre as alternativas apresentadas, a única que condiz com as informações expostas no texto é “Somente crianças com, no máximo, cinco anos de idade e adultos com, no mínimo, 66 anos têm acesso livre ao Metrô-DF”.

RESPOSTA: “C”.

**2-) (SUSAM/AM – TÉCNICO (DIREITO) – FGV/2014 - adaptada)**  
“Se alguém que é gay procura Deus e tem boa vontade, quem sou eu para julgá-lo?” a declaração do Papa Francisco, pronunciada durante uma entrevista à imprensa no final de sua visita ao Brasil, ecoou como um trovão mundo afora. Nela existe mais forma que substância – mas a forma conta”. (...)

(Axé Silva, O Mundo, setembro 2013)

O texto nos diz que a declaração do Papa ecoou como um trovão mundo afora. Essa comparação traz em si mesma dois sentidos, que são

(A) o barulho e a propagação.

(B) a propagação e o perigo.

(C) o perigo e o poder.

(D) o poder e a energia.

(E) a energia e o barulho.

Ao comparar a declaração do Papa Francisco a um trovão, provavelmente a intenção do autor foi a de mostrar o “barulho” que ela causou e sua propagação mundo afora. Você pode responder à questão por eliminação: a segunda opção das alternativas relaciona-se a “mundo afora”, ou seja, que se propaga, espalha. Assim, sobraria apenas a alternativa A!

RESPOSTA: “A”.

**3-) (SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL/DF – TÉCNICO EM CONTABILIDADE – IADES/2014 - adaptada)**

Concha Acústica

Localizada às margens do Lago Paranoá, no Setor de Clubes Esportivos Norte (ao lado do Museu de Arte de Brasília – MAB), está a Concha Acústica do DF. Projetada por Oscar Niemeyer, foi inaugurada oficialmente em 1969 e doada pela Terracap à Fundação Cultural de Brasília (hoje Secretaria de Cultura), destinada a espetáculos ao ar livre. Foi o primeiro grande palco da cidade.

Disponível em: <<http://www.cultura.df.gov.br/nossa-cultura/concha-acustica.html>>. Acesso em: 21/3/2014, com adaptações.

Assinale a alternativa que apresenta uma mensagem compatível com o texto.

(A) A Concha Acústica do DF, que foi projetada por Oscar Niemeyer, está localizada às margens do Lago Paranoá, no Setor de Clubes Esportivos Norte.

(B) Oscar Niemeyer projetou a Concha Acústica do DF em 1969.

(C) Oscar Niemeyer doou a Concha Acústica ao que hoje é a Secretaria de Cultura do DF.

(D) A Terracap transformou-se na Secretaria de Cultura do DF.

(E) A Concha Acústica foi o primeiro palco de Brasília.

Recorramos ao texto: “Localizada às margens do Lago Paranoá, no Setor de Clubes Esportivos Norte (ao lado do Museu de Arte de Brasília – MAB), está a Concha Acústica do DF. Projetada por Oscar Niemeyer”. As informações contidas nas demais alternativas são incoerentes com o texto.

RESPOSTA: “A”.

## ESTRUTURAÇÃO E ARTICULAÇÃO DO TEXTO.

Primeiramente, o que nos faz produzir um texto é a capacidade que temos de pensar. Por meio do pensamento, elaboramos todas as informações que recebemos e orientamos as ações que interferem na realidade e organização de nossos escritos. O que lemos é produto de um pensamento transformado em texto.

Logo, como cada um de nós tem seu modo de pensar, quando escrevemos sempre procuramos uma maneira organizada do leitor compreender as nossas ideias. A finalidade da escrita é direcionar totalmente o que você quer dizer, por meio da comunicação.

Para isso, os elementos que compõem o texto se subdividem em: introdução, desenvolvimento e conclusão. Todos eles devem ser organizados de maneira equilibrada.

### Introdução

Caracterizada pela entrada no assunto e a argumentação inicial. A ideia central do texto é apresentada nessa etapa. Essa apresentação deve ser direta, sem rodeios. O seu tamanho raramente excede a 1/5 de todo o texto. Porém, em textos mais curtos, essa proporção não é equivalente. Neles, a introdução pode ser o próprio título. Já nos textos mais longos, em que o assunto é exposto em várias páginas, ela pode ter o tamanho de um capítulo ou de uma parte precedida por subtítulo. Nessa situação, pode ter vários parágrafos. Em redações mais comuns, que em média têm de 25 a 80 linhas, a introdução será o primeiro parágrafo.

### Desenvolvimento

A maior parte do texto está inserida no desenvolvimento, que é responsável por estabelecer uma ligação entre a introdução e a conclusão. É nessa etapa que são elaboradas as ideias, os dados e os argumentos que sustentam e dão base às explicações e posições do autor. É caracterizado por uma “ponte” formada pela organização das ideias em uma sequência que permite formar uma relação equilibrada entre os dois lados.

O autor do texto revela sua capacidade de discutir um determinado tema no desenvolvimento, e é através desse que o autor mostra sua capacidade de defender seus pontos de vista, além de dirigir a atenção do leitor para a conclusão. As conclusões são fundamentadas a partir daqui.

Para que o desenvolvimento cumpra seu objetivo, o escritor já deve ter uma ideia clara de como será a conclusão. Daí a importância em planejar o texto.

Em média, o desenvolvimento ocupa 3/5 do texto, no mínimo. Já nos textos mais longos, pode estar inserido em capítulos ou trechos destacados por subtítulos. Apresentar-se-á no formato de parágrafos medianos e curtos.

Os principais erros cometidos no desenvolvimento são o desvio e a desconexão da argumentação. O primeiro está relacionado ao autor tomar um argumento secundário que se distancia da discussão inicial, ou quando se concentra em apenas um aspecto do tema e esquece o seu todo. O segundo caso acontece quando quem redige tem muitas ideias ou informações sobre o que está sendo discutido, não conseguindo estruturá-las. Surge também a dificuldade de organizar seus pensamentos e definir uma linha lógica de raciocínio.

### Conclusão

Considerada como a parte mais importante do texto, é o ponto de chegada de todas as argumentações elaboradas. As ideias e os dados utilizados convergem para essa parte, em que a exposição ou discussão se fecha.

Em uma estrutura normal, ela não deve deixar uma brecha para uma possível continuidade do assunto; ou seja, possui atributos de síntese. A discussão não deve ser encerrada com argumentos repetitivos, como por exemplo: “Portanto, como já dissemos antes...”, “Concluindo...”, “Em conclusão...”.

Sua proporção em relação à totalidade do texto deve ser equivalente ao da introdução: de 1/5. Essa é uma das características de textos bem redigidos.

Os seguintes erros aparecem quando as conclusões ficam muito longas:

- O problema aparece quando não ocorre uma exploração devida do desenvolvimento, o que gera uma invasão das ideias de desenvolvimento na conclusão.

- Outro fator consequente da insuficiência de fundamentação do desenvolvimento está na conclusão precisar de maiores explicações, ficando bastante vazia.

- Enrolar e “encher linguiça” são muito comuns no texto em que o autor fica girando em torno de ideias redundantes ou paralelas.

- Uso de frases vazias que, por vezes, são perfeitamente dispensáveis.

- Quando não tem clareza de qual é a melhor conclusão, o autor acaba se perdendo na argumentação final.

Em relação à abertura para novas discussões, a conclusão não pode ter esse formato, **exceto** pelos seguintes fatores:

- Para não influenciar a conclusão do leitor sobre temas polêmicos, o autor deixa a conclusão em aberto.

- Para estimular o leitor a ler uma possível continuidade do texto, o autor não fecha a discussão de propósito.

- Por apenas apresentar dados e informações sobre o tema a ser desenvolvido, o autor não deseja concluir o assunto.

- Para que o leitor tire suas próprias conclusões, o autor enumera algumas perguntas no final do texto.

A maioria dessas falhas pode ser evitada se antes o autor fizer um esboço de todas as suas ideias. Essa técnica é um roteiro, em que estão presentes os planejamentos. Naquele devem estar indicadas as melhores sequências a serem utilizadas na redação; ele deve ser o mais enxuto possível.

Fonte de pesquisa:

[http://producao-de-textos.info/mos/view/Caracter%C3%ADsticas\\_e\\_Estruturas\\_do\\_Texto/](http://producao-de-textos.info/mos/view/Caracter%C3%ADsticas_e_Estruturas_do_Texto/)

### IDENTIFICANDO O TEMA DE UM TEXTO

O tema é a ideia principal do texto. É com base nessa ideia principal que o texto será desenvolvido. Para que você consiga identificar o tema de um texto, é necessário relacionar as diferentes informações de forma a construir o seu sentido global, ou seja, você precisa relacionar as múltiplas partes que compõem um todo significativo, que é o texto.

Em muitas situações, por exemplo, você foi estimulado a ler um texto por sentir-se atraído pela temática resumida no título. Pois o título cumpre uma função importante: antecipar informações sobre o assunto que será tratado no texto.

Em outras situações, você pode ter abandonado a leitura porque achou o título pouco atraente ou, ao contrário, sentiu-se atraído pelo título de um livro ou de um filme, por exemplo. É muito comum as pessoas se interessarem por temáticas diferentes, dependendo do sexo, da idade, escolaridade, profissão, preferências pessoais e experiência de mundo, entre outros fatores.

Mas, sobre que tema você gosta de ler? Esportes, namoro, sexualidade, tecnologia, ciências, jogos, novelas, moda, cuidados com o corpo? Perceba, portanto, que as temáticas são praticamente infinitas e saber reconhecer o tema de um texto é condição essencial para se tornar um leitor hábil. Vamos, então, começar nossos estudos?

Propomos, inicialmente, que você acompanhe um exercício bem simples, que, intuitivamente, todo leitor faz ao ler um texto: reconhecer o seu tema. Vamos ler o texto a seguir?

## CACHORROS

Os zoólogos acreditam que o cachorro se originou de uma espécie de lobo que vivia na Ásia. Depois os cães se juntaram aos seres humanos e se espalharam por quase todo o mundo. Essa amizade começou há uns 12 mil anos, no tempo em que as pessoas precisavam caçar para se alimentar. Os cachorros perceberam que, se não atacassem os humanos, podiam ficar perto deles e comer a comida que sobrava. Já os homens descobriram que os cachorros podiam ajudar a caçar, a cuidar de rebanhos e a tomar conta da casa, além de serem ótimos companheiros. Um colaborava com o outro e a parceria deu certo.

Ao ler apenas o título “Cachorros”, você deduziu sobre o possível assunto abordado no texto. Embora você imagine que o texto vai falar sobre cães, você ainda não sabia exatamente o que ele falaria sobre cães. Repare que temos várias informações ao longo do texto: a hipótese dos zoólogos sobre a origem dos cães, a associação entre eles e os seres humanos, a disseminação dos cães pelo mundo, as vantagens da convivência entre cães e homens.

As informações que se relacionam com o tema chamamos de subtemas (ou ideias secundárias). Essas informações se integram, ou seja, todas elas caminham no sentido de estabelecer uma unidade de sentido. Portanto, pense: sobre o que exatamente esse texto fala? Qual seu assunto, qual seu tema? Certamente você chegou à conclusão de que o texto fala sobre a relação entre homens e cães. Se foi isso que você pensou, parabéns! Isso significa que você foi capaz de identificar o tema do texto!

Fonte: <https://portuguesrapido.com/tema-ideia-central-e-ideias-secundarias/>

## IDENTIFICAÇÃO DE EFEITOS DE IRONIA OU HUMOR EM TEXTOS VARIADOS

## Ironia

*Ironia é o recurso pelo qual o emissor diz o contrário do que está pensando ou sentindo (ou por pudor em relação a si próprio ou com intenção depreciativa e sarcástica em relação a outrem).*

A ironia consiste na utilização de determinada palavra ou expressão que, em um outro contexto diferente do usual, ganha um novo sentido, gerando um efeito de humor.

Exemplo:



Na construção de um texto, ela pode aparecer em três modos: ironia verbal, ironia de situação e ironia dramática (ou satírica).

## Ironia verbal

Ocorre quando se diz algo pretendendo expressar outro significado, normalmente oposto ao sentido literal. A expressão e a intenção são diferentes.

Exemplo: Você foi tão bem na prova! Tirou um zero incrível!

## Ironia de situação

A intenção e resultado da ação não estão alinhados, ou seja, o resultado é contrário ao que se espera ou que se planeja.

Exemplo: Quando num texto literário uma personagem planeja uma ação, mas os resultados não saem como o esperado. No livro “Memórias Póstumas de Brás Cubas”, de Machado de Assis, a personagem título tem obsessão por ficar conhecida. Ao longo da vida, tenta de muitas maneiras alcançar a notoriedade sem sucesso. Após a morte, a personagem se torna conhecida. A ironia é que planejou ficar famoso antes de morrer e se tornou famoso após a morte.

## Ironia dramática (ou satírica)

A ironia dramática é um dos efeitos de sentido que ocorre nos textos literários quando a personagem tem a consciência de que suas ações não serão bem-sucedidas ou que está entrando por um caminho ruim, mas o leitor já tem essa consciência.

Exemplo: Em livros com narrador onisciente, que sabe tudo o que se passa na história com todas as personagens, é mais fácil aparecer esse tipo de ironia. A peça como Romeu e Julieta, por exemplo, se inicia com a fala que relata que os protagonistas da história irão morrer em decorrência do seu amor. As personagens agem ao longo da peça esperando conseguir atingir seus objetivos, mas a plateia já sabe que eles não serão bem-sucedidos.

## Humor

Nesse caso, é muito comum a utilização de situações que pareçam cômicas ou surpreendentes para provocar o efeito de humor.

Situações cômicas ou potencialmente humorísticas compartilham da característica do efeito surpresa. O humor reside em ocorrer algo fora do esperado numa situação.

Há diversas situações em que o humor pode aparecer. Há as tirinhas e charges, que aliam texto e imagem para criar efeito cômico; há anedotas ou pequenos contos; e há as crônicas, frequentemente acessadas como forma de gerar o riso.

Os textos com finalidade humorística podem ser divididos em quatro categorias: anedotas, cartuns, tiras e charges.

Exemplo:



## QUESTÕES

## 01. (IF-GO - Assistente em Administração – CS-UFG – 2019)

## Os Três Porquinhos e o Lobo, “Nossos Velhos Conhecidos”

Era uma vez Três Porquinhos e um Lobo Bruto. Os Três Porquinhos eram pessoas de muito boa família, e ambos tinham herdado dos pais, donos de uma churrascaria, um talento deste tamanho. Pedro, o mais velho, pintava que era uma maravilha – um verdadeiro Beethoven. Joaquim, o do meio, era um espanto das contas de somar e multiplicar, até indo à feira fazer compras sozinho. E Ananás, o menor, esse botava os outros dois no bolso – e isso não é maneira de dizer. Ananás era um mágico admirável. Mas o negócio é que – não é assim mesmo, sempre? – Pedro não queria pintar, gostava era de cozinhar, e todo dia estragava pelo menos um quilo de macarrão e duas dúzias de ovos tentando fazer uma bacalhoadá. Joaquim vivia perseguindo meretrizes e travestis, porque achava matemática chato, era doido por imoralidade aplicada. E Ananás detestava as mágicas que fazia tão bem – queria era descobrir a epistemologia da realidade cotidiana. Daí que um Lobo Bruto, que ia passando um dia, comeu os três e nem percebeu o talento que degustava, nem as incoerências que transitam pela alma cultivada. MORAL: É INÚTIL ATIRAR PÉROLAS AOS LOBOS.

Fernandes, Millôr. *100 Fábulas fabulosas*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

Ao anunciar Os Três Porquinhos e o Lobo como “Velhos Conhecidos”, a fábula produz ironia porque

- A) a história narrada sofre alterações, mas a moral da história explicitada ao final do texto mantém-se a mesma da forma original.
- B) as descrições das personagens trazem características que subvertem a moral da história transmitida pela forma original.
- C) a atualização das características das personagens resulta em uma idealização compatível com os valores da vida contemporânea.
- D) o desfecho da narrativa ocorre de maneira abrupta, explicitando a possibilidade de um final feliz no mundo atual.

## 02. (SESACRE - Agente Administrativo – IBFC – 2019)

Leia com atenção a tira de “Calvin e Haroldo”, criada pelo cartunista Bill Watterson, para responder à questão.



---

## ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E LEGISLAÇÃO

---

1. Ética e função pública . . . . .	01
2. Ética no setor público . . . . .	02
3. Decreto nº 1.171/1994 e suas alterações (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal) . . . .	03
4. Código de Conduta Ética e Integridade da Codevasf . . . . .	05
5. Lei nº 8.429/1992 e suas alterações. Disposições gerais. Atos de improbidade administrativa . . . . .	14
6. Lei nº 9.784/1999 e suas alterações (Processo administrativo) . . . . .	20
7. Lei nº 10.520/2002 . . . . .	25
8. Lei nº 13.303/2016 . . . . .	27
9. Regimento Interno da Codevasf . . . . .	44
10. Estatuto Social da Codevasf . . . . .	56

## ÉTICA E FUNÇÃO PÚBLICA

Função pública é a competência, atribuição ou encargo para o exercício de determinada função. Ressalta-se que essa função não é livre, devendo, portanto, estar o seu exercício sujeito ao interesse público, da coletividade ou da Administração. Segundo Maria Sylvania Z. Di Pietro, função “é o conjunto de atribuições às quais não corresponde um cargo ou emprego”.

No exercício das mais diversas funções públicas, os servidores, além das normatizações vigentes nos órgãos e entidades públicas que regulamentam e determinam a forma de agir dos agentes públicos, devem respeitar os valores éticos e morais que a sociedade impõe para o convívio em grupo. A não observação desses valores acarreta uma série de erros e problemas no atendimento ao público e aos usuários do serviço, o que contribui de forma significativa para uma imagem negativa do órgão e do serviço.

Um dos fundamentos que precisa ser compreendido é o de que o padrão ético dos servidores públicos no exercício de sua função pública advém de sua natureza, ou seja, do caráter público e de sua relação com o público.

O servidor deve estar atento a esse padrão não apenas no exercício de suas funções, mas 24 horas por dia durante toda a sua vida. O caráter público do seu serviço deve se incorporar à sua vida privada, a fim de que os valores morais e a boa-fé, amparados constitucionalmente como princípios básicos e essenciais a uma vida equilibrada, se insiram e seja uma constante em seu relacionamento com os colegas e com os usuários do serviço.

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal estabelece no primeiro capítulo valores que vão muito além da legalidade.

II – O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

Cumprir as leis e ser ético em sua função pública. Se ele cumprir a lei e for antiético, será considerada uma conduta ilegal, ou seja, para ser irrepreensível tem que ir além da legalidade.

Os **princípios constitucionais** devem ser observados para que a função pública se integre de forma indissociável ao direito. Esses princípios são:

– **Legalidade** – todo ato administrativo deve seguir fielmente os meandros da lei.

– **Impessoalidade** – aqui é aplicado como sinônimo de igualdade: todos devem ser tratados de forma igualitária e respeitando o que a lei prevê.

– **Moralidade** – respeito ao padrão moral para não comprometer os bons costumes da sociedade.

– **Publicidade** – refere-se à transparência de todo ato público, salvo os casos previstos em lei.

– **Eficiência** – ser o mais eficiente possível na utilização dos meios que são postos a sua disposição para a execução do seu trabalho.

### A GESTÃO PÚBLICA NA BUSCA DE UMA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ÉTICA

Com a vigência da Carta Constitucional de 1988, a Administração Pública em nosso país passou a buscar uma gestão mais eficaz e moralmente comprometida com o bem comum, ou seja, uma gestão ajustada aos princípios constitucionais insculpidos no artigo 37 da Carta Magna.

Para isso a Administração Pública vem implementando políticas públicas com enfoque em uma gestão mais austera, com revisão de métodos e estruturas burocráticas de governabilidade.

Aliado a isto, temos presenciado uma nova gestão preocupada com a preparação dos agentes públicos para uma prestação de serviços eficientes que atendam ao interesse público, o que engloba uma postura governamental com tomada de decisões políticas responsáveis e práticas profissionais responsáveis por parte de todo o funcionalismo público.

Neste sentido, Cristina Seijo Suárez e Noel Añez Tellería, em artigo publicado pela URBE, descrevem os princípios da ética pública, que, conforme afirmam, devem ser positivos e capazes de atrair ao serviço público, pessoas capazes de desempenhar uma gestão voltada ao coletivo. São os seguintes os princípios apresentados pelas autoras:

– Os processos seletivos para o ingresso na função pública devem estar ancorados no princípio do mérito e da capacidade, e não só o ingresso como carreira no âmbito da função pública;

– A formação continuada que se deve proporcionar aos funcionários públicos deve ser dirigida, entre outras coisas, para transmitir a ideia de que o trabalho a serviço do setor público deve realizar-se com perfeição, sobretudo porque se trata de trabalho realizado em benefícios de “outros”;

– A chamada gestão de pessoal e as relações humanas na Administração Pública devem estar presididas pelo bom propósito e uma educação esmerada. O clima e o ambiente laboral devem ser positivos e os funcionários devem se esforçar para viver no cotidiano esse espírito de serviço para a coletividade que justifica a própria existência da Administração Pública;

– A atitude de serviço e interesse visando ao coletivo deve ser o elemento mais importante da cultura administrativa. A mentalidade e o talento se encontram na raiz de todas as considerações sobre a ética pública e explicam por si mesmos, a importância do trabalho administrativo;

– Constitui um importante valor deontológico potencializar o orgulho que provoca a identificação do funcionário com os fins do organismo público no qual trabalha. Trata-se da lealdade institucional, a qual constitui um elemento capital e uma obrigação central para uma gestão pública que aspira à manutenção de comportamentos éticos;

– A formação em ética deve ser um ingrediente imprescindível nos planos de formação dos funcionários públicos. Ademais se devem buscar fórmulas educativas que tornem possível que esta disciplina se incorpore nos programas docentes prévios ao acesso à função pública. Embora, deva estar presente na formação contínua do funcionário. No ensino da ética pública deve-se ter presente que os conhecimentos teóricos de nada servem se não se interiorizam na prática do servidor público;

– O comportamento ético deve levar o funcionário público à busca das fórmulas mais eficientes e econômicas para levar a cabo sua tarefa;

– A atuação pública deve estar guiada pelos princípios da igualdade e não discriminação. Ademais a atuação de acordo com o interesse público deve ser o “normal” sem que seja moral receber retribuições diferentes da oficial que se recebe no organismo em que se trabalha;

– O funcionário deve atuar sempre como servidor público e não deve transmitir informação privilegiada ou confidencial. O funcionário como qualquer outro profissional, deve guardar o sigilo de ofício;

– O interesse coletivo no Estado social e democrático de Direito existe para ofertar aos cidadãos um conjunto de condições que torne possível seu aperfeiçoamento integral e lhes permita um exercício efetivo de todos os seus direitos fundamentais. Para tanto, os funcionários devem ser conscientes de sua função promocional dos poderes públicos e atuar em consequência disto. (tradução livre).”

Por outro lado, a nova gestão pública procura colocar à disposição do cidadão instrumentos eficientes para possibilitar uma fiscalização dos serviços prestados e das decisões tomadas pelos governantes. As ouvidorias instituídas nos Órgãos da Administração Pública direta e indireta, bem como junto aos Tribunais de Contas e os sistemas de transparência pública que visam a prestar informações aos cidadãos sobre a gestão pública são exemplos desses instrumentos fiscalizatórios.

Tais instrumentos têm possibilitado aos Órgãos Públicos responsáveis pela fiscalização e tutela da ética na Administração apresentar resultados positivos no desempenho de suas funções, cobrando atitudes coadunadas com a moralidade pública por parte dos agentes públicos. Ressaltando-se que, no sistema de controle atual, a sociedade tem acesso às informações acerca da má gestão por parte de alguns agentes públicos ímprobos.

Entretanto, para que o sistema funcione de forma eficaz é necessário despertar no cidadão uma consciência política alavancada pelo conhecimento de seus direitos e a busca da ampla democracia.

Tal objetivo somente será possível através de uma profunda mudança na educação, onde os princípios de democracia e as noções de ética e de cidadania sejam despertados desde a infância, antes mesmo de o cidadão estar apto a assumir qualquer função pública ou atingir a plenitude de seus direitos políticos.

Pode-se dizer que a atual Administração Pública está despertando para essa realidade, uma vez que tem investido fortemente na preparação e aperfeiçoamento de seus agentes públicos para que os mesmos atuem dentro de princípios éticos e condizentes com o interesse social.

Além, dos investimentos em aprimoramento dos agentes públicos, a Administração Pública passou a instituir códigos de ética para balizar a atuação de seus agentes. Dessa forma, a cobrança de um comportamento condizente com a moralidade administrativa é mais eficaz e facilitada.

Outra forma eficiente de moralizar a atividade administrativa tem sido a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) pelo Poder Judiciário, onde o agente público que desvia sua atividade dos princípios constitucionais a que está obrigado responde pelos seus atos, possibilitando à sociedade resgatar uma gestão sem vícios e voltada ao seu objetivo maior que é o interesse social.

Assim sendo, pode-se dizer que a atual Administração Pública está caminhando no rumo de quebrar velhos paradigmas consubstanciados em uma burocracia viciosa eivada de corrupção e desvio de finalidade. Atualmente se está avançando para uma gestão pública comprometida com a ética e a eficiência.

Para isso, deve-se levar em conta os ensinamentos de Andrés Sanz Mulas que em artigo publicado pela Escuela de Relaciones Laborales da Espanha, descreve algumas tarefas importantes que devem ser desenvolvidas para se possa atingir ética nas Administrações.

“Para desenhar uma ética das Administrações seria necessário realizar as seguintes tarefas, entre outras:

- Definir claramente qual é o fim específico pelo qual se cobra a legitimidade social;
- Determinar os meios adequados para alcançar esse fim e quais valores é preciso incorporar para alcançá-lo;
- Descobrir que hábitos a organização deve adquirir em seu conjunto e os membros que a compõem para incorporar esses valores e gerar, assim, um caráter que permita tomar decisões acertadamente em relação à meta eleita;
- Ter em conta os valores da moral cívica da sociedade em que se está imerso;
- Conhecer quais são os direitos que a sociedade reconhece às pessoas.” (tradução livre).

## ÉTICA NO SETOR PÚBLICO

### *Dimensões da qualidade nos deveres dos servidores públicos*

Os direitos e deveres dos servidores públicos estão descritos na Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Entre os deveres (art. 116), há dois que se encaixam no paradigma do atendimento do relacionamento que tem como foco principal o usuário.

São eles:

- “atender com presteza ao público em geral, prestando as informações requeridas” e
- “tratar com urbanidade as pessoas”.

Presteza e urbanidade nem sempre são fáceis de avaliar, uma vez que não têm o mesmo sentido para todas as pessoas, como demonstram as situações descritas a seguir.

- Serviços realizados em dois dias úteis, por exemplo, podem não corresponder às reais necessidades dos usuários quanto ao prazo.

- Um atendimento cortês não significa oferecer ao usuário aquilo que não se pode cumprir. Para minimizar as diferentes interpretações para esses procedimentos, uma das opções é a utilização do bom senso:

- Quanto à presteza, o estabelecimento de prazos para a entrega dos serviços tanto para os usuários internos quanto para os externos pode ajudar a resolver algumas questões.

- Quanto à urbanidade, é conveniente que a organização inclua tal valor entre aqueles que devem ser potencializados nos setores em que os profissionais que ali atuam ainda não se conscientizaram sobre a importância desse dever.

Não é à toa que as organizações estão exigindo habilidades intelectuais e comportamentais dos seus profissionais, além de apurada determinação estratégica. Entre outros requisitos, essas habilidades incluem:

- atualização constante;
- soluções inovadoras em resposta à velocidade das mudanças;
- decisões criativas, diferenciadas e rápidas;
- flexibilidade para mudar hábitos de trabalho;
- liderança e aptidão para manter relações pessoais e profissionais;
- habilidade para lidar com os usuários internos e externos.

Encerramos esse tópico com o trecho de um texto de Andrés Sanz Mulas:

“Para desenhar uma ética das Administrações seria necessário realizar as seguintes tarefas, entre outras:

- Definir claramente qual é o fim específico pelo qual se cobra a legitimidade social;
- Determinar os meios adequados para alcançar esse fim e quais valores é preciso incorporar para alcançá-lo;
- Descobrir que hábitos a organização deve adquirir em seu conjunto e os membros que a compõem para incorporar esses valores e gerar, assim, um caráter que permita tomar decisões acertadamente em relação à meta eleita;
- Ter em conta os valores da moral cívica da sociedade em que se está imerso;
- Conhecer quais são os direitos que a sociedade reconhece às pessoas.”

Quando falamos sobre ética pública, logo pensamos em corrupção, extorsão, ineficiência, etc, mas na realidade o que devemos ter como ponto de referência em relação ao serviço público, ou na

vida pública em geral, é que seja fixado um padrão a partir do qual possamos, em seguida julgar a atuação dos servidores públicos ou daqueles que estiverem envolvidos na vida pública, entretanto não basta que haja padrão, tão somente, é necessário que esse padrão seja ético, acima de tudo .

O fundamento que precisa ser compreendido é que os padrões éticos dos servidores públicos advêm de sua própria natureza, ou seja, de caráter público, e sua relação com o público. A questão da ética pública está diretamente relacionada aos princípios fundamentais, sendo estes comparados ao que chamamos no Direito, de “Norma Fundamental”, uma norma hipotética com premissas ideológicas e que deve reger tudo mais o que estiver relacionado ao comportamento do ser humano em seu meio social, aliás, podemos invocar a Constituição Federal. Esta ampara os valores morais da boa conduta, a boa fé acima de tudo, como princípios básicos e essenciais a uma vida equilibrada do cidadão na sociedade, lembrando inclusive o tão citado, pelos gregos antigos, “bem viver”.

Outro ponto bastante controverso é a questão da impessoalidade. Ao contrário do que muitos pensam, o funcionalismo público e seus servidores devem primar pela questão da “impessoalidade”, deixando claro que o termo é sinônimo de “igualdade”, esta sim é a questão chave e que eleva o serviço público a níveis tão ineficazes, não se preza pela igualdade. No ordenamento jurídico está claro e expresso, “todos são iguais perante a lei”.

E também a ideia de impessoalidade, supõe uma distinção entre aquilo que é público e aquilo que é privada (no sentido do interesse pessoal), que gera portanto o grande conflito entre os interesses privados acima dos interesses públicos. Podemos verificar abertamente nos meios de comunicação, seja pelo rádio, televisão, jornais e revistas, que este é um dos principais problemas que cercam o setor público, afetando assim, a ética que deveria estar acima de seus interesses.

Não podemos falar de ética, impessoalidade (sinônimo de igualdade), sem falar de moralidade. Esta também é um dos principais valores que define a conduta ética, não só dos servidores públicos, mas de qualquer indivíduo. Invocando novamente o ordenamento jurídico podemos identificar que a falta de respeito ao padrão moral, implica, portanto, numa violação dos direitos do cidadão, comprometendo inclusive, a existência dos valores dos bons costumes em uma sociedade.

A falta de ética na Administração Pública encontra terreno fértil para se reproduzir, pois o comportamento de autoridades públicas está longe de se basearem em princípios éticos e isto ocorre devido a falta de preparo dos funcionários, cultura equivocada e especialmente, por falta de mecanismos de controle e responsabilização adequada dos atos antiéticos.

A sociedade por sua vez, tem sua parcela de responsabilidade nesta situação, pois não se mobilizam para exercer os seus direitos e impedir estes casos vergonhosos de abuso de poder por parte do Poder Público.

Um dos motivos para esta falta de mobilização social se dá, devido á falta de uma cultura cidadã, ou seja, a sociedade não exerce sua cidadania. A cidadania Segundo Milton Santos “é como uma lei”, isto é, ela existe, mas precisa ser descoberta, aprendida, utilizada e reclamada e só evolui através de processos de luta. Essa evolução surge quando o cidadão adquire esse status, ou seja, quando passa a ter direitos sociais. A luta por esses direitos garante um padrão de vida mais decente. O Estado, por sua vez, tenta refrear os impulsos sociais e desrespeitar os indivíduos, nessas situações a cidadania deve se valer contra ele, e imperar através de cada pessoa. Porém Milton Santos questiona se “há cidadão neste país”? Pois para ele desde o nascimento as pessoas herdaram de seus pais e ao longo da vida e também da sociedade, conceitos morais que vão sendo contestados posteriormente com a formação de ideias de cada um, porém a maioria das pessoas não sabe se são ou não cidadãos.

A educação seria o mais forte instrumento na formação de cidadão consciente para a construção de um futuro melhor.

No âmbito Administrativo, funcionários mal capacitados e sem princípios éticos que convivem todos os dias com mandos e desmandos, atos desonestos, corrupção e falta de ética tendem a assimilar por este rol “cultural” de aproveitamento em benefício próprio.

**DECRETO Nº 1.171/1994 E SUAS ALTERAÇÕES (CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL)**

**DECRETO Nº 1.171, DE 22 DE JUNHO DE 1994**

*Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, e ainda tendo em vista o disposto no art. 37 da Constituição, bem como nos arts. 116 e 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nos arts. 10, 11 e 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que com este baixa.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta implementarão, em sessenta dias, as providências necessárias à plena vigência do Código de Ética, inclusive mediante a Constituição da respectiva Comissão de Ética, integrada por três servidores ou empregados titulares de cargo efetivo ou emprego permanente.

Parágrafo único. A constituição da Comissão de Ética será comunicada à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, com a indicação dos respectivos membros titulares e suplentes.

Art. 3º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de junho de 1994, 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO  
Romildo Canhim

Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.6.1994.

**ANEXO**

**Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**

**CAPÍTULO I**

**Seção I**

**Das Regras Deontológicas**

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente,

o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

IV - A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

V - O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio.

VI - A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão crescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

VII - Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar.

VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

IX - A cortesia, a boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-lhe dano moral. Da mesma forma, causar dano a qualquer bem pertencente ao patrimônio público, deteriorando-o, por descuido ou má vontade, não constitui apenas uma ofensa ao equipamento e às instalações ou ao Estado, mas a todos os homens de boa vontade que dedicaram sua inteligência, seu tempo, suas esperanças e seus esforços para construí-los.

X - Deixar o servidor público qualquer pessoa à espera de solução que compete ao setor em que exerça suas funções, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos.

XI - O servidor deve prestar toda a sua atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento, e, assim, evitando a conduta negligente. Os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios tornam-se, às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública.

XII - Toda ausência injustificada do servidor de seu local de trabalho é fator de desmoralização do serviço público, o que quase sempre conduz à desordem nas relações humanas.

XIII - O servidor que trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadão, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento da Nação.

## Seção II Dos Principais Deveres do Servidor Público

XIV - São deveres fundamentais do servidor público:

- a) desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular;
- b) exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário;
- c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum;
- d) jamais retardar qualquer prestação de contas, condição essencial da gestão dos bens, direitos e serviços da coletividade a seu cargo;
- e) tratar cuidadosamente os usuários dos serviços aperfeiçoando o processo de comunicação e contato com o público;
- f) ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos;
- g) ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral;
- h) ter respeito à hierarquia, porém sem nenhum temor de representar contra qualquer comprometimento indevido da estrutura em que se funda o Poder Estatal;
- i) resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas e denunciá-las;
- j) zelar, no exercício do direito de greve, pelas exigências específicas da defesa da vida e da segurança coletiva;
- l) ser assíduo e frequente ao serviço, na certeza de que sua ausência provoca danos ao trabalho ordenado, refletindo negativamente em todo o sistema;
- m) comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público, exigindo as providências cabíveis;
- n) manter limpo e em perfeita ordem o local de trabalho, seguindo os métodos mais adequados à sua organização e distribuição;
- o) participar dos movimentos e estudos que se relacionem com a melhoria do exercício de suas funções, tendo por escopo a realização do bem comum;
- p) apresentar-se ao trabalho com vestimentas adequadas ao exercício da função;
- q) manter-se atualizado com as instruções, as normas de serviço e a legislação pertinentes ao órgão onde exerce suas funções;
- r) cumprir, de acordo com as normas do serviço e as instruções superiores, as tarefas de seu cargo ou função, tanto quanto possível, com critério, segurança e rapidez, mantendo tudo sempre em boa ordem.
- s) facilitar a fiscalização de todos atos ou serviços por quem de direito;
- t) exercer com estrita moderação as prerrogativas funcionais que lhe sejam atribuídas, abstendo-se de fazê-lo contrariamente aos legítimos interesses dos usuários do serviço público e dos jurisdicionados administrativos;

u) abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei;

v) divulgar e informar a todos os integrantes da sua classe sobre a existência deste Código de Ética, estimulando o seu integral cumprimento.

### Seção III Das Vedações ao Servidor Público

XV - É vedado ao servidor público;

a) o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem;

b) prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam;

c) ser, em função de seu espírito de solidariedade, conivente com erro ou infração a este Código de Ética ou ao Código de Ética de sua profissão;

d) usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material;

e) deixar de utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance ou do seu conhecimento para atendimento do seu mister;

f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores;

g) pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim;

h) alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências;

i) iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos;

j) desviar servidor público para atendimento a interesse particular;

l) retirar da repartição pública, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, livro ou bem pertencente ao patrimônio público;

m) fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros;

n) apresentar-se embriagado no serviço ou fora dele habitualmente;

o) dar o seu concurso a qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana;

p) exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso.

## CAPÍTULO II DAS COMISSÕES DE ÉTICA

XVI - Em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, deverá ser criada uma Comissão de Ética, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento suscetível de censura.

XVIII - À Comissão de Ética incumbe fornecer, aos organismos encarregados da execução do quadro de carreira dos servidores, os registros sobre sua conduta ética, para o efeito de instruir e fundamentar promoções e para todos os demais procedimentos próprios da carreira do servidor público.

XIX - (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)

XX - (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)

XXI - (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)

XXII - A pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a de censura e sua fundamentação constará do respectivo parecer, assinado por todos os seus integrantes, com ciência do faltoso.

XXIII - (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)

XXIV - Para fins de apuração do comprometimento ético, entende-se por servidor público todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado.

XXV - (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)

## CÓDIGO DE CONDUTA ÉTICA E INTEGRIDADE DA CODEVASF

### CÓDIGO DE CONDUTA ÉTICA E INTEGRIDADE DA CODEVASF

**Resolução nº 903 de 21 de dezembro de 2017**

**Deliberação nº 03 de 26 de janeiro de 2018**

#### APRESENTAÇÃO

A responsabilidade social de uma empresa pública exige a incorporação, às suas práticas comerciais e organizacionais, de princípios e valores éticos essenciais ao cumprimento da missão institucional que lhe é confiada pela sociedade.

O presente Código de Conduta Ética e Integridade apresenta as condutas a serem adotadas pelos agentes públicos que exercem cargo em comissão, emprego ou função de confiança na Codevasf, que devem ser orientadas pelos princípios de respeito, de honestidade e de responsabilidade, compondo as regras básicas para o agir ético.

As condutas aqui descritas deverão ser observadas como orientações de comportamento em situações da vida profissional ou de atos que dela decorrem.

A Codevasf, com este Código, visa à prevenção de desvios de conduta, promovendo a defesa da dignidade humana, a proteção ao interesse público, a promoção do bem comum e a disseminação de orientações e atividades educativas, sem prejuízo da aplicação de medidas disciplinares cabíveis quando tais desvios forem constatados.

O compromisso de todos com o cumprimento das disposições presentes neste Código é fundamental para que a Codevasf alcance suas metas, seus objetivos e sua missão de forma ética e transparente.

## CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf tem por missão desenvolver bacias hidrográficas de forma integrada e sustentável, contribuindo para a redução das desigualdades regionais.

---

## NOÇÕES BÁSICAS DE ORÇAMENTO PÚBLICO

---

1. Orçamento público. Conceito Técnicas orçamentárias. Princípios orçamentários. ....	01
2. Ciclo orçamentário. Processo orçamentário. ....	17
3. O orçamento público no Brasil. Sistema de planejamento e de orçamento federal. Plano plurianual. Diretrizes orçamentárias. Orçamento anual. Sistema e processo de orçamentação. Classificações orçamentárias. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais. ....	20
4. Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações. Alterações orçamentárias. ....	22
5. Receita pública. Conceito e classificações. Estágios. Fontes. Dívida ativa. ....	25
6. Despesa pública. Conceito e classificações. Estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida flutuante e fundada. Suprimento de fundos. ....	27
7. Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal). ....	40
8. Lei nº 4.320/1964 e suas alterações. ....	52
9. Licitações e Contratos Administrativos (de acordo com a Lei nº 13.303/2016). ....	60

## ORÇAMENTO PÚBLICO. CONCEITO. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Tradicionalmente o orçamento é compreendido como uma peça que contém apenas a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado período, sem preocupação com planos governamentais de desenvolvimento, tratando-se assim de mera peça contábil - financeira. Tal conceito não pode mais ser admitido, pois, conforme vimos no módulo anterior, a intervenção estatal na vida da sociedade aumentou de forma acentuada e com isso o planejamento das ações do Estado é imprescindível.

Hoje, o orçamento é utilizado como instrumento de planejamento da ação governamental, possuindo um aspecto dinâmico, ao contrário do orçamento tradicional já superado, que possuía caráter eminentemente estático.

Para Aliomar Baleeiro, o orçamento público “é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

A função do Orçamento é permitir que a sociedade acompanhe o fluxo de recursos do Estado (receitas e despesas). Para isto, o governo traduz o seu plano de ação em forma de lei. Esta lei passa a representar seu compromisso executivo com a sociedade que lhe delegou poder.

O projeto de lei orçamentária é elaborado pelo Executivo, e submetido à apreciação do Legislativo, que pode realizar alterações no texto final. A partir daí, o Executivo deve promover sua implementação de forma eficiente e econômica, dando transparência pública a esta implementação. Por isso o orçamento é um problema quando uma administração tem dificuldades para conviver com a vontade do Legislativo e da sociedade: devido à sua força de lei, o orçamento é um limite à sua ação.

Em sua expressão final, o orçamento é um extenso conjunto de valores agrupados por unidades orçamentárias, funções, programas, atividades e projetos. Com a inflação, os valores não são imediatamente compreensíveis, requerendo vários cálculos e o conhecimento de conceitos de matemática financeira para seu entendimento. Isso tudo dificulta a compreensão do orçamento e a sociedade vê debilitada sua possibilidade de participar da elaboração, da aprovação, e, posteriormente, acompanhar a sua execução.

Pode-se melhorar a informação oferecida aos cidadãos sem dificultar o entendimento, através da técnica chamada análise vertical, agrupando as receitas e despesas em conjuntos (atividade, grupo, função), destacando-se individualmente aqueles que tenham participação significativa. É apresentada a participação percentual dos valores destinados a cada item no total das despesas ou receitas. Em vez de comunicar um conjunto de números de difícil entendimento ou valores sem base de comparação, é possível divulgar informações do tipo “a prefeitura vai gastar 15% dos seus recursos com pavimentação”, por exemplo.

Uma outra análise que pode ser realizada é a análise horizontal do orçamento. Esta técnica compara os valores do orçamento com os valores correspondentes nos orçamentos anteriores (expressos em valores reais, atualizados monetariamente, ou em moeda forte).

Essas técnicas e princípios de simplificação devem ser aplicados na apresentação dos resultados da execução orçamentária (ou seja, do cumprimento do orçamento), confrontando o previsto com o realizado em cada período e para cada rubrica. Deve-se apresentar, também, qual a porcentagem já recebida das receitas e a porcentagem já realizada das despesas.

É fundamental que a peça orçamentária seja convertida em valores constantes, permitindo avaliar o montante real de recursos envolvidos.

Uma outra forma de alteração do valor real é através das margens de suplementação. Para garantir flexibilidade na execução do orçamento, normalmente são previstas elevadas margens de suplementação, o que permite um uso dos recursos que modifica profundamente as prioridades estabelecidas. Com a indexação orçamentária mensal à inflação real, consegue-se o grau necessário de flexibilidade na execução orçamentária, sem permitir burlar o orçamento através de elevadas margens de suplementação. Pode-se restringir a margem a um máximo de 3%.

Não basta dizer quanto será arrecadado e gasto. É preciso apresentar as condições que permitiram os níveis previstos de entrada e dispêndio de recursos.

No caso da receita, é importante destacar o nível de evolução econômica, as melhorias realizadas no sistema arrecadador, o nível de inadimplência, as alterações realizadas na legislação, os mecanismos de cobrança adotados.

No caso da despesa, é importante destacar os principais custos unitários de serviços e obras, as taxas de juros e demais encargos financeiros, a evolução do quadro de pessoal, a política salarial e a política de pagamento de empréstimos e de atrasados.

Os resultados que a simplificação do orçamento geram são, fundamentalmente, de natureza política. Ela permite transformar um processo nebuloso e de difícil compreensão em um conjunto de atividades caracterizadas pela transparência.

Como o orçamento passa a ser apresentado de forma mais simples e acessível, mais gente pode entender seu significado. A sociedade passa a ter mais condições de fiscalizar a execução orçamentária e, por extensão, as próprias ações do governo municipal. Se, juntamente com esta simplificação, forem adotados instrumentos efetivos de intervenção da população na sua elaboração e controle, a participação popular terá maior eficácia.

Os orçamentos sintéticos, ao apresentar o orçamento (ou partes dele, como o plano de obras e os orçamentos setoriais) de forma resumida, fornecem uma informação rápida e acessível. A análise vertical permite compreender o que de fato influencia a receita e para onde se destinam os recursos, sem a “poluição numérica” de dezenas de rubricas de baixo valor. Funciona como um demonstrativo de origens e aplicações dos recursos da prefeitura, permitindo identificar com clareza o grau de dependência do governo de recursos próprios e de terceiros, a importância relativa das principais despesas, através do esclarecimento da proporção dos recursos destinada ao pagamento do serviço de terceiros, dos materiais de consumo, encargos financeiros, obras, etc.

A análise horizontal facilita as comparações com governos e anos anteriores.

A evidenciação das premissas desnuda o orçamento ao público, trazendo possibilidades de comparação. Permite perguntas do tipo: “por que a prefeitura vai pagar x por este serviço, se o seu preço de mercado é metade de x?”. Contribui para esclarecer os motivos de ineficiência da prefeitura nas suas atividades-meio e na execução das políticas públicas.

Apesar dos muitos avanços alcançados na gestão das contas públicas no Brasil, a sociedade ainda não se desfez da sensação de caixa preta quando se trata de acompanhar as contas públicas.

A gestão das contas públicas brasileiras passou por melhorias institucionais tão expressivas que é possível falar-se de uma verdadeira revolução. Mudanças relevantes abrangeram os processos e ferramentas de trabalho, a organização institucional, a constituição e capacitação de quadros de servidores, a reformulação do arcabouço legal e normativo e a melhoria do relacionamento com a sociedade, em âmbito federal, estadual e municipal.

Os diferentes atores que participam da gestão das finanças públicas tiveram suas funções redefinidas, ampliando-se as prerrogativas do Poder Legislativo na condução do processo decisório pertinente à priorização do gasto e à alocação da despesa. Esse processo se efetivou fundamentalmente pela unificação dos orçamentos do Governo Federal, antes constituído pelo orçamento da União, pelo orçamento monetário e pelo orçamento da previdência social.

Criou-se a Secretaria do Tesouro Nacional, em processo em que foram redefinidas as funções do Banco do Brasil, do Banco Central e do Tesouro Nacional.

Consolidou-se a visão de que o horizonte do planejamento deve compreender a elaboração de um Plano Plurianual (PPA) e, a cada ano, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que por sua vez deve preceder a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Introduziu-se o conceito de responsabilidade fiscal, reconhecendo-se que os resultados fiscais e, por consequência, os níveis de endividamento do Estado, não podem ficar ao sabor do acaso, mas devem decorrer de atividade planejada, consubstanciada na fixação de metas fiscais. Os processos orçamentário e de planejamento, seguindo a tendência mundial, evoluíram das bases do orçamento-programa para a incorporação do conceito de resultados finalísticos, em que os recursos arrecadados devem retornar à sociedade na forma de bens e serviços que transformem positivamente sua realidade.

A transparência dos gastos públicos tornou-se possível graças à introdução de modernos recursos tecnológicos, propiciando registros contábeis mais ágeis e plenamente confiáveis. A execução orçamentária e financeira passou a contar com facilidades operacionais e melhores mecanismos de controle. Por consequência, a atuação dos órgãos de controle tornou-se mais eficaz, com a adoção de novo instrumental de trabalho, como a introdução do SIAFI e da conta única do Tesouro Nacional, acompanhados de diversos outros aperfeiçoamentos de ferramentas de gestão.

### ***Evolução histórica dos princípios orçamentários constitucionais***

Resultado da experiência histórica da gestão dos recursos públicos, os princípios orçamentários foram sendo desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência, permitindo às normas orçamentárias adquirirem crescente eficácia.

Assim, os princípios, sendo enunciados em sua totalidade de maneira genérica que quase sempre se expressam em linguagem constitucional ou legal, estão entre os valores e as normas na escala da concretização do direito e com eles não se confundem.

Os princípios representam o primeiro estágio de concretização dos valores jurídicos a que se vinculam. A justiça e a segurança jurídica começam a adquirir concretude normativa e ganham expressão escrita.

Mas os princípios ainda comportam grau elevado de abstração e indeterminação.

Os princípios financeiros são dotados de eficácia, isto é, produzem efeitos e vinculam a eficácia principiológica, conducente à normativa plena, e não a eficácia própria da regra concreta, atributiva de direitos e obrigações.

Assim, os princípios não se colocam, pois, além ou acima do Direito (ou do próprio Direito positivo); também eles - numa visão ampla, superadora de concepções positivistas, literalista e absolutizantes das fontes legais - fazem parte do complexo ordenamental.

Não se contrapõem às normas, contrapõem-se tão-somente aos preceitos; as normas jurídicas é que se dividem em normas-princípios e normas-disposições.

Resultado da experiência histórica da gestão dos recursos públicos, os princípios orçamentários foram sendo desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência, permitindo às normas orçamentá-

rias adquirirem crescente eficácia, ou seja, que produzissem o efeito desejado, tivessem efetividade social, e fossem realmente observadas pelos receptores da norma, em especial o agente público.

Como princípios informadores do direito - e são na verdade as idéias centrais do sistema dando-lhe sentido lógico - foram sendo, gradativa e cumulativamente, incorporados ao sistema normativo.

Os princípios orçamentários, portanto, projetam efeitos sobre a criação - subsidiando o processo legislativo -, a integração - possibilitando a colmatagem das lacunas existentes no ordenamento - e a interpretação do direito orçamentário, auxiliando no exercício da função jurisdicional ao permitir a aplicação da norma a situação não regulada especificamente.

Alguns desses princípios foram adotados em certo momento por condizerem com as necessidades da época e posteriormente abandonados, ou pelo menos transformados, relativizados, ou mesmo mitigados, e o que ocorreu com o princípio do equilíbrio orçamentário, tão precioso ao estado liberal do século XIX, e que foi em parte relativizado com o advento do estado do bem estar social no período pós guerra.

Nos anos oitenta e noventa, em movimento pendular, o princípio do equilíbrio orçamentário foi revigorado e dada nova roupagem em face dos crescentes déficits estruturais advindos da dificuldade do Estado em financiar os extensos programas de segurança social e de alavancagem do desenvolvimento econômico.

Nossas Constituições, desde a Imperial até a atual, sempre deram tratamento privilegiado à matéria orçamentária.

De maneira crescente, foram sendo incorporados novos princípios orçamentários às várias cartas constitucionais reguladoras do Estado brasileiro.

Instaura-se a ordem constitucional soberana em nosso Império, e a Carta de 1824, em seus arts.171 e 172, institui as primeiras normas sobre o orçamento público no Brasil .

Estatui-se a reserva de lei - a aprovação da peça orçamentária deve observar regular processo legislativo - e a reserva de parlamento - a competência para a aprovação é privativa do Poder Legislativo, sujeita à sanção do Poder Executivo - para a aprovação do orçamento.

Inserse-se O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE, ou temporalidade-significa que a autorização legislativa do gasto deve ser renovada a cada exercício financeiro - o orçamento era para vigor por um ano e sua elaboração competência do Ministro da Fazenda, cabendo à Assembléia-Geral - Câmara dos Deputados e Senado - sua discussão e aprovação.

Pari passu com a inserção da anualidade, fixa-se o PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DA DESPESA - advindo do princípio geral da submissão da Administração à lei, a despesa pública deve ter prévia autorização legal. Entretanto, no período de 1822 a 1829, o Brasil somente teve orçamentos para a Corte e a Província do Rio de Janeiro, não sendo observado o PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE - o orçamento deve conter todas as receitas e despesas da entidade, de qualquer natureza, procedência ou destino, inclusive a dos fundos, dos empréstimos e dos subsídios.

O primeiro orçamento geral do Império somente seria aprovado oito anos após a Independência, pelo Decreto Legislativo de 15.12.1830, referente ao exercício 1831-32.

Este orçamento continha normas relativas à elaboração dos orçamentos futuros, aos balanços, à instituição de comissões parlamentares para o exame de qualquer repartição pública e à obrigatoriedade de os ministros de Estado apresentarem relatórios impressos sobre o estado dos negócios a cargo das respectivas pastas e a utilização das verbas sob sua responsabilidade.

A reforma na Constituição imperial de 1824, emendada pela Lei de 12.08.1834, regulou o funcionamento das assembleias legislativas provinciais definindo-lhes a competência na fixação das receitas e despesas municipais e provinciais, bem como regradando a repartição entre os municípios e a sua fiscalização.

A Constituição republicana de 1891 introduziu profundas alterações no processo orçamentário. A elaboração do orçamento passou à competência privativa do Congresso Nacional.

Embora a Câmara dos Deputados tenha assumido a responsabilidade pela elaboração do orçamento, a iniciativa sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extra-oficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária.

A experiência orçamentária da República Velha revelou-se inadequada. Os parlamentos, em toda parte, são mais sensíveis à criação de despesas do que ao controle do déficit.

A reforma Constitucional de 1926 tratou de eliminar as distorções observadas no orçamento da República. Buscou-se, para tanto, promover duas alterações significativas: a proibição da concessão de créditos ilimitados e a introdução do princípio constitucional da exclusividade, ao inserir-se preceito prevendo: **“Art. 34. § 1º As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição: a) a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da receita; b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.”**

O PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE, ou da pureza orçamentária, limita o conteúdo da lei orçamentária, impedindo que nela se pretendam incluir normas pertencentes a outros campos jurídicos, como forma de se tirar proveito de um processo legislativo mais rápido, as denominadas “caudas orçamentárias”, tackings dos ingleses, os riders dos norte-americanos, ou os Bepackungen dos alemães, ou ainda os cavaliers budgetaires dos franceses. Prática essa denominada por Epitácio Pessoa em 1922 de “verdadeira calamidade nacional”. No dizer de Ruy Barbosa, eram os “orçamentos rabilongos”, que introduziram o registro de hipotecas no Brasil e até a alteração no processo de desquite propiciaram. Essa foi a primeira inserção deste princípio em textos constitucionais brasileiros, já na sua formulação clássica, segundo a qual a lei orçamentária não deveria conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas: a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação de receita; e a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

O princípio da exclusividade sofreu duas modificações na Constituição de 1988. Na primeira, não mais se autoriza a inclusão na lei orçamentária de normas sobre o destino a dar ao saldo do exercício como o fazia a Constituição de 1967.

Na segunda, podem ser autorizadas quaisquer operações de crédito, por antecipação de receita ou não.

A mudança refletiu um aprimoramento da técnica orçamentária, com o advento principalmente da Lei 4.320, de 1964, que regulou a utilização dos saldos financeiros apurados no exercício anterior pelo Tesouro ou entidades autárquicas e classificou como receita do orçamento o produto das operações de crédito.

A Constituição de 1934 restaurou, no plano constitucional, a competência do Poder Executivo para elaboração da proposta, que passou à responsabilidade direta do Presidente da República. Cabia ao Legislativo a análise e votação do orçamento, que podia, inclusive, ser emendado.

Além disso, a Constituição de 1934, como já mencionado anteriormente, estabelecia que a despesa deveria ser discriminada, obedecendo, pelo menos a parte variável, a rigorosa especialização.

Trata-se do PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO, ou especialidade, ou ainda, da discriminação da despesa, que se confunde com a própria questão da legalidade da despesa pública e é a razão de ser da lei orçamentária, prescrevendo que a autorização legislativa se refira a despesas específicas e não a dotações globais.

O princípio da especialidade abrange tanto o aspecto qualitativo dos créditos orçamentários quanto o quantitativo, vedando a concessão de créditos ilimitados.

Tal princípio só veio a ser expresso na Constituição de 1934, encerrando a explicitação da finalidade e da natureza da despesa e dando efetividade à indicação do limite preciso do gasto, ou seja, a dotação.

Norma no sentido da limitação dos créditos orçamentários permaneceu em todas as constituições subseqüentes à reforma de 1926, com a exceção da Super lei de 1937.

O princípio da especificação tem profunda significância para a eficácia da lei orçamentária, determinando a fixação do montante dos gastos, proibindo a concessão de créditos ilimitados, que na Constituição de 1988, como nas demais anteriores, encontra-se expresso no texto constitucional, art. 167, VII (art. 62, § 1º, “b”, na de 1969 e art. 75 na de 1946).

Pode ser também de caráter qualitativo, vedando a transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, como hoje dispõe o art. 167, VI (art. 62, §1º, “a”, na de 1969 e art. 75 na de 1946).

Ou, finalmente pode o princípio referir-se ao aspecto temporal, limitando a vigência dos créditos especiais e extraordinários ao exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que reabertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subseqüente, ex vi do atual art. 167, § 2º (art. 62, § 4º, na de 1969 e sem previsão na de 1946).

Exceção a este princípio basilar foi a Constituição de 1937, que previa a aprovação pelo Legislativo de verbas globais por órgãos e entidades. A elaboração do orçamento continuava sendo de responsabilidade do Poder Executivo - agora a cargo de um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República - e seu exame e aprovação seria da competência da Câmara dos Deputados e do Conselho Fiscal. Durante o Estado Novo, entretanto, nem mesmo essa prerrogativa chegou a ser exercida, uma vez que as casas legislativas não foram instaladas e os orçamentos do período 1938-45 terminaram sendo elaborados e aprovados pelo Presidente da República, com o assessoramento do recém criado Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP.

O período do Estado Novo marca de forma indelével a ausência do estado de direito, demonstrando cabalmente a importância da existência de uma lei orçamentária, soberanamente aprovada pelo Parlamento, para a manutenção da equipotência dos poderes constituídos, esteio da democracia.

A Constituição de 1946 reafirmaria a competência do Poder Executivo quanto à elaboração da proposta orçamentária, mas devolveria ao Poder Legislativo suas prerrogativas quanto à análise e aprovação do orçamento, inclusive emendas à proposta do governo.

Manteria, também, intactos os princípios orçamentários até então consagrados. Sob a égide da Constituição de 1946 foi aprovada e sancionada a Lei nº 4.320, de 17.03.64, estatuinto “Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

Verdadeiro estatuto das finanças públicas, levando mais de dez anos sua tramitação legislativa, tal lei incorporou importantes avanços em termos de técnica orçamentária, inclusive com a introdução da técnica do orçamento-programa a nível federal. A Lei 4.320/64, art. 15, estabeleceu que a despesa fosse discriminada no mínimo por elementos.

A Constituição de 1967 registrou pela primeira vez em um texto constitucional o PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO. O axioma clássico de boa administração para as finanças públicas perdeu seu caráter absoluto, tendo sido abandonado pela doutrina o equilíbrio geral e formal, embora não se deixe de postular a busca de um equilíbrio dinâmico. Inserem-se neste contexto as normas que limitam os gastos com pessoal, acolhidas nas Constituições de 67 e de 88 (CF art. 169) e a vedação à realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital (CF art. 167, III).

Hoje não mais se busca o equilíbrio orçamentário formal, mas sim o equilíbrio amplo das finanças públicas.

O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesa. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada.

Os PRINCÍPIOS DA UNIDADE E DA UNIVERSALIDADE também sofreriam alterações na Constituição de 1967. Esses princípios são complementares: todas as receitas e todas as despesas de todos os Poderes, órgãos e entidades devem estar consignadas num único documento, numa única conta, de modo a evidenciar a completa situação fiscal para o período.

A partir de 1967, a Constituição deixou de consignar expressamente o mandamento de que o orçamento seria uno, inserto no texto constitucional desde 1934. Coincidentemente, foi nessa Constituição que, ao lado do orçamento anual, se introduziu o orçamento plurianual de investimentos. Desta maneira, introduziu-se um novo PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL-ORÇAMENTÁRIO, O DA PROGRAMAÇÃO - a programação constante da lei orçamentária relativa aos projetos com duração superior ao exercício financeiro devem observar o planejamento de médio e longo prazo constante de outras normas preordenadoras. Sem ferir o princípio da unidade, por se tratar de instrumento de planejamento, complementar à autorização para a despesa contida na lei orçamentária anual, ou o princípio da universalidade, que diz respeito unicamente ao orçamento anual, veio propiciar uma ligação entre o planejamento de médio e longo prazo com a orçamentação anual. O Orçamento Plurianual de Investimentos - OPI não chegou a ter eficácia, não encontrando abrigo na Constituição de 1988, que estabeleceu, ao invés, um plano plurianual (PPA).

Não obstante o fato das Constituições e normas a ela inferiores alardearem os princípios da universalidade e unidade orçamentária, na prática, até meados dos anos oitenta, parcela considerável dos dispêndios da União não passavam pelo Orçamento Geral da União - OGU. O orçamento discutido e aprovado pelo Congresso Nacional não incluía os encargos da dívida mobiliária federal, os gastos com subsídios e praticamente a totalidade das operações de crédito de responsabilidade do Tesouro, como fundos e programas. Tais despesas eram realizadas autonomamente pelo Banco Central e Banco do Brasil por intermédio do denominado "Orçamento Monetário-OM" e "Conta-movimento", respectivamente. Ainda tinha-se o Orçamento-SEST, que consistia no orçamento de investimento das empresas públicas, de economia mista, suas subsidiárias e controladas direta ou indiretamente pela União.

Todos estes documentos eram aprovados exclusivamente pelo Presidente da República. Somente a partir de 1984, com a gradativa inclusão no OGU do OM, extinção da "conta-movimento" no Banco do Brasil e de outras medidas administrativas, coroadas pela promulgação da carta constitucional de 1988, passou-se a dar efetividade ao princípio da unidade e universalidade orçamentária.

A aplicação do PRINCÍPIO DA UNIDADE foi elastecido na Constituição de 1988, embora o art. 165 § 5º diga "A lei orçamentária anual compreenderá", porquanto deixou de fora do orçamento fiscal as ações de saúde e assistência social, tipicamente financiadas com os recursos ordinários do Tesouro, para compor com elas um orçamento distinto, em relação promíscua com as prestações da Previdência Social.

Esta última sim, e somente esta, merecedora de tratamento em documento separado, observadas em seu âmbito a unidade e a universalidade, já que se trata de um sistema distinto de prestações e contraprestações de caráter continuado, que deve manter um equilíbrio econômico- financeiro auto-sustentado.

Outra inovação da Constituição de 1988 foi o orçamento de investimentos das empresas estatais. Não há aqui, entretanto, quebra da unidade orçamentária, uma vez que se trata, obviamente, de um segmento nitidamente distinto do orçamento fiscal, a não ser no que se refere àquelas unidades empresariais dependentes de recursos do Tesouro para sua manutenção, caso em que devem ser incluídas integralmente no orçamento fiscal, como vem ocorrendo por força de disposições contidas na últimas LDOs.

A adoção do Orçamento de Investimento nas empresas nas quais a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto, nos termos do art. 165, § 5º, correspondeu a um avanço na aplicação do princípio da universalidade dos gastos, ainda que excluídos os dispêndios relativos à manutenção destas entidades.

O PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO DE RECEITAS determina que essas não sejam previamente vinculadas a determinadas despesas, a fim de que estejam livres para sua alocação racional, no momento oportuno, conforme as prioridades públicas.

A Constituição de 1967 o adotou, relativamente aos tributos, ressalvados os impostos únicos e o disposto na própria Constituição e em leis complementares.

A Carta de 1988, por sua vez, restringe a aplicação do princípio aos impostos, observadas as exceções indicadas na Constituição e somente nesta, não permitindo sua ampliação mediante lei complementar.

A emenda constitucional revisional nº 1, de 1994, ao criar o Fundo Social de Emergência-FSE e desvincular, ainda que somente para os exercícios financeiros de 1994 e 1995, 20% dos impostos e contribuições da União, demonstrou a necessidade de se permitir a flexibilidade na alocação dos recursos na elaboração e execução orçamentária.

A Constituição de 1988 inovou em termos de constitucionalização de princípios regentes dos atos administrativos em geral e aplicando-os à matéria orçamentária, elevando a nível constitucional os PRINCÍPIOS DA CLAREZA E DA PUBLICIDADE, a exemplo do previsto no art. 165, § 6º - que determina que o projeto da lei orçamentária venha acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia - e no art. 165, §3º - que estipula a publicação bimestralmente de relatório resumido da execução orçamentária.

#### Princípios Orçamentários

Os princípios orçamentários básicos para a elaboração, execução e controle do orçamento público, válidos para todos os poderes e nos três níveis de governo, estão definidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, aplicadas à elaboração e ao controle dos orçamentos.

*Princípio Orçamentário da Unidade*

De acordo com este princípio previsto no artigo 2º da Lei nº 4.320/1964, cada ente da federação (União, Estado ou Município) deve possuir apenas um orçamento, estruturado de maneira uniforme.

Tal princípio é reforçado pelo princípio da “unidade de caixa”, previsto no artigo 56 da referida Lei, segundo o qual todas as receitas e despesas convergem para um fundo geral (conta única), a fim de se evitar as vinculações de certos fundos a fins específicos.

O objetivo é apresentar todas as receitas e despesas numa só conta, a fim de confrontar os totais e apurar o resultado: equilíbrio, déficit ou superávit. Atualmente, o processo de integração planejamento-orçamento tornou o orçamento necessariamente multi-documental, em virtude da aprovação, por leis diferentes, de vários documentos (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), uns de planejamento e outros de orçamento e programas. Em que pese tais documentos serem distintos, inclusive com datas de encaminhamento diferentes para aprovação pelo Poder Legislativo, devem, obrigatoriamente ser compatibilizados entre si, conforme definido na própria Constituição Federal.

O modelo orçamentário adotado a partir da Constituição Federal de 1988, com base no § 5º do artigo 165 da CF 88 consiste em elaborar orçamento único, desmembrado em: Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento da Empresas Estatais, para melhor visibilidade dos programas do governo em cada área. O artigo 165 da Constituição Federal define em seu parágrafo 5º o que deverá constar em cada desdobramento do orçamento:

*“§ 5º – A lei orçamentária anual compreenderá:*

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

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

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

*Princípio Orçamentário da Universalidade*

Segundo os artigos 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964, a Lei Orçamentária deverá conter todas as receitas e despesas. Isso possibilita controle parlamentar sobre todos os ingressos e dispêndios administrados pelo ente público.

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

*Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.*

*Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.”*

Tal princípio complementa-se pela “regra do orçamento bruto”, definida no artigo 6º da Lei nº 4.320/1964:

*“Art. 6º. Todas as receitas e despesas constarão da lei de orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.”*

*Princípio Orçamentário da Anualidade ou Periodicidade*

O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, conforme dispõe o artigo 34 da Lei nº 4320/1964:

*“Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.”*

Observa-se, entretanto, que os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício podem ser reabertos, se necessário, e, neste caso, serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente, conforme estabelecido no § 3º do artigo 167 da Carta Magna.

*Princípio Orçamentário da Exclusividade*

Tal princípio tem por objetivo impedir a prática, muito comum no passado, da inclusão de dispositivos de natureza diversa de matéria orçamentária, ou seja, previsão da receita e fixação da despesa. Previsto no artigo 165, § 8º da Constituição Federal, estabelece que a Lei Orçamentária Anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária (ARO), nos termos da lei. As leis de créditos adicionais também devem observar esse princípio.

*Princípio Orçamentário do Equilíbrio*

Esse princípio estabelece que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período. Havendo reestimativa de receitas com base no excesso de arrecadação e na observação da tendência do exercício, pode ocorrer solicitação de crédito adicional. Nesse caso, para fins de atualização da previsão, devem ser considerados apenas os valores utilizados para a abertura de crédito adicional.

Conforme o caput do artigo 3º da Lei nº 4.320/1964, a Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Assim, o equilíbrio orçamentário pode ser obtido por meio de operações de crédito. Entretanto, conforme estabelece o artigo 167, III, da Constituição Federal é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, dispositivo conhecido como “regra de ouro”. De acordo com esta regra, cada unidade governamental deve manter o seu endividamento vinculado à realização de investimentos e não à manutenção da máquina administrativa e demais serviços.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também estabelece regras limitando o endividamento dos entes federados, nos artigos 34 a 37:

*“ Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.*

*Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.*

---

## NOÇÕES DE INFORMÁTICA

---

1. Sistema Operacional Windows. ....	01
2. Editores de texto (MSWord e Writer), processadores de planilhas eletrônicas (MS Excel e Calc) e editores de apresentações (MS Power Point e Impress). ....	25
3. Navegadores de Internet (Google Chrome, Mozilla Firefox). ....	80
4. Correio eletrônico. ....	87
5. Noções de segurança da informação . ....	90

**WINDOWS 7**

O Windows 7 é um dos sistemas operacionais mais populares desenvolvido pela Microsoft<sup>1</sup>.

Visualmente o Windows 7 é semelhante ao seu antecessor, o Windows Vista, porém a interface é muito mais rica e intuitiva.

É Sistema Operacional multitarefa e para múltiplos usuários. O novo sistema operacional da Microsoft trouxe, além dos recursos do Windows 7, muitos recursos que tornam a utilização do computador mais amigável.

Algumas características não mudam, inclusive porque os elementos que constroem a interface são os mesmos.

**Edições do Windows 7**

- Windows 7 Starter;
- Windows 7 Home Premium;
- Windows 7 Professional;
- Windows 7 Ultimate.

**Área de Trabalho**

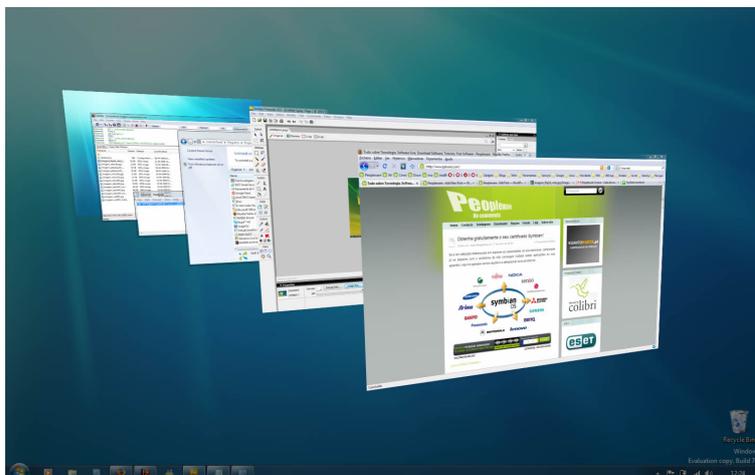
Área de Trabalho do Windows 7.

Fonte: <https://www.techtudo.com.br/dicas-e-tutoriais/noticia/2012/05/como-ocultar-lixeria-da-area-de-trabalho-do-windows.html>

A Área de trabalho é composta pela maior parte de sua tela, em que ficam dispostos alguns ícones. Uma das novidades do Windows 7 é a interface mais limpa, com menos ícones e maior ênfase às imagens do plano de fundo da tela. Com isso você desfruta uma área de trabalho suave. A barra de tarefas que fica na parte inferior também sofreu mudanças significativas.

**Barra de tarefas**

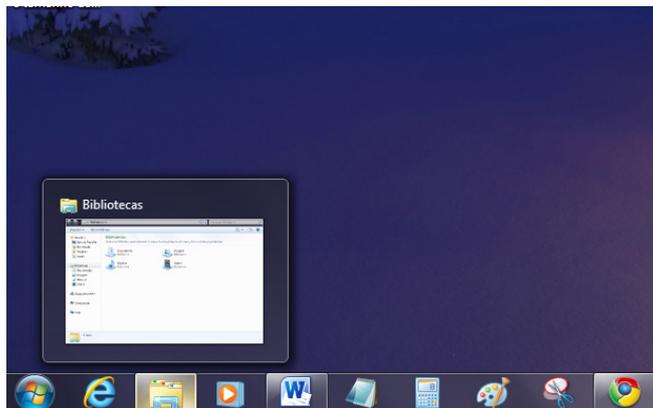
- Avisar quais são os aplicativos em uso, pois é mostrado um retângulo pequeno com a descrição do(s) aplicativo(s) que está(ão) ativo(s) no momento, mesmo que algumas estejam minimizadas ou ocultas sob outra janela, permitindo assim, alternar entre estas janelas ou entre programas.



Alternar entre janelas.

Fonte: <https://pplware.sapo.pt/tutoriais/windows-7-flip-3d>

- A barra de tarefas também possui o menu Iniciar, barra de inicialização rápida e a área de notificação, onde você verá o relógio.
- É organizada, consolidando os botões quando há muitos acumulados, ou seja, são agrupados automaticamente em um único botão.
- Outra característica muito interessante é a pré-visualização das janelas ao passar a seta do mouse sobre os botões na barra de tarefas.



Pré-visualização de janela.

Fonte: <https://www.techtudo.com.br/dicas-e-tutoriais/noticia/2010/12/como-aumentar-o-tamanho-das-miniaturas-da-taskbar-do-windows-7.html>

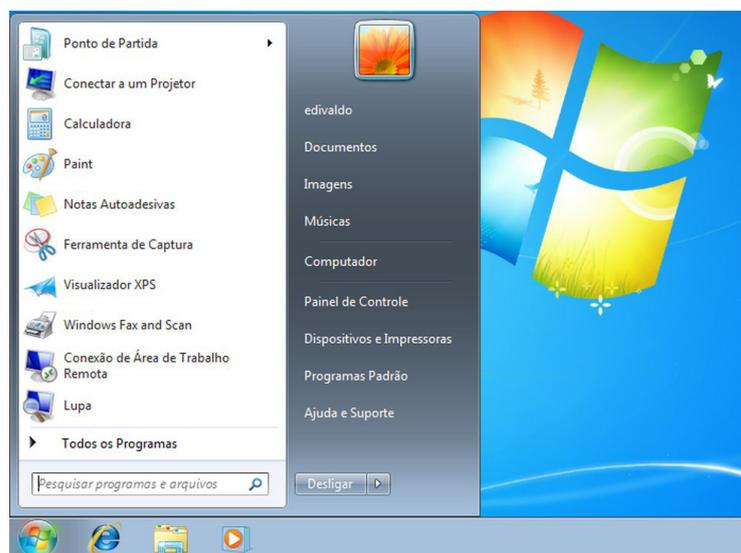
### Botão Iniciar



Botão Iniciar

Fonte: <https://br.ign.com/tech/47262/news/suporte-oficial-ao-windows-vista-acaba-em-11-de-abril>

O botão Iniciar é o principal elemento da Barra de Tarefas. Ele dá acesso ao Menu Iniciar, de onde se podem acessar outros menus que, por sua vez, acionam programas do Windows. Ao ser acionado, o botão Iniciar mostra um menu vertical com várias opções.

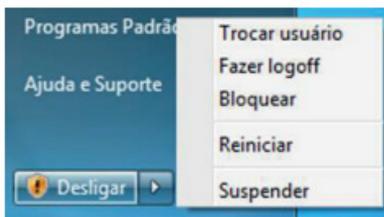


Menu Iniciar.

Fonte: <https://www.techtudo.com.br/dicas-e-tutoriais/2019/04/como-deixar-a-interface-do-windows-10-parecida-com-o-windows-7.ghhtml>

### Desligando o computador

O novo conjunto de comandos permite Desligar o computador, Bloquear o computador, Fazer Logoff, Trocar Usuário, Reiniciar, Suspende ou Hibernar.



### Ícones

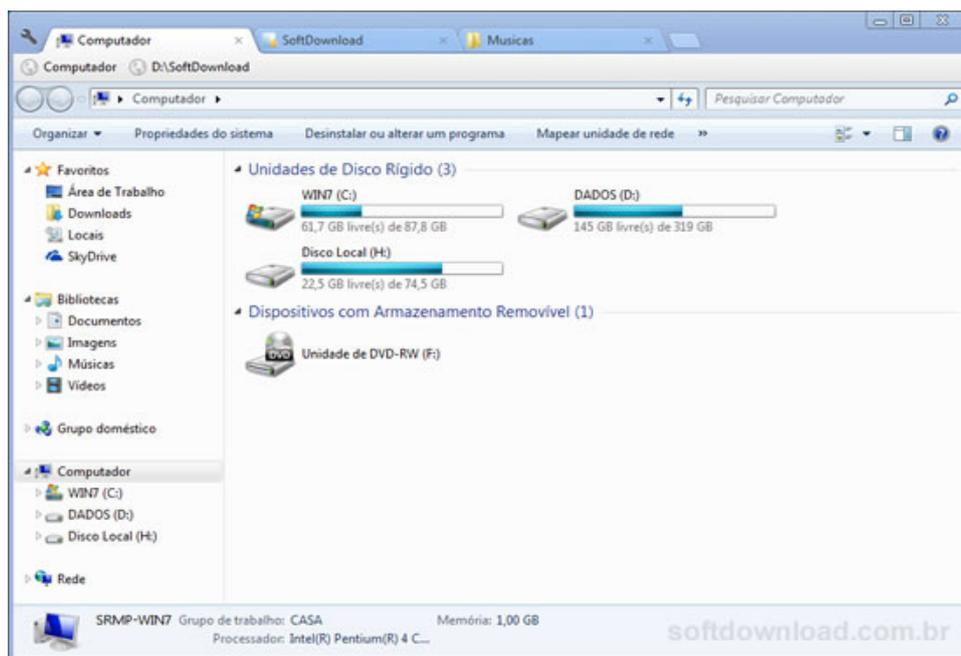
Representação gráfica de um arquivo, pasta ou programa. Você pode adicionar ícones na área de trabalho, assim como pode excluir. Alguns ícones são padrões do Windows: Computador, Painel de Controle, Rede, Lixeira e a Pasta do usuário.

### Windows Explorer

No computador, para que tudo fique organizado, existe o Windows Explorer. Ele é um programa que já vem instalado com o Windows e pode ser aberto através do Botão Iniciar ou do seu ícone na barra de tarefas.

Este é um dos principais utilitários encontrados no Windows 7. Permite ao usuário enxergar de forma interessante a divisão organizada do disco (em pastas e arquivos), criar outras pastas, movê-las, copiá-las e até mesmo apagá-las.

Com relação aos arquivos, permite protegê-los, copiá-los e movê-los entre pastas e/ou unidades de disco, inclusive apagá-los e também renomeá-los. Em suma, é este o programa que disponibiliza ao usuário a possibilidade de gerenciar todos os seus dados gravados.



Fonte: <https://www.softdownload.com.br/adicione-guias-windows-explorer-clover-2.html>

Uma das novidades do Windows 7 são as Bibliotecas. Por padrão já consta uma na qual você pode armazenar todos os seus arquivos e documentos pessoais/trabalho, bem como arquivos de músicas, imagens e vídeos. Também é possível criar outra biblioteca para que você organize da forma como desejar.



*Bibliotecas no Windows 7.*

Fonte: <https://www.tecmundo.com.br/musica/3612-dicas-do-windows-7-aprenda-a-usar-o-recurso-bibliotecas.htm>

### **Aplicativos de Windows 7**

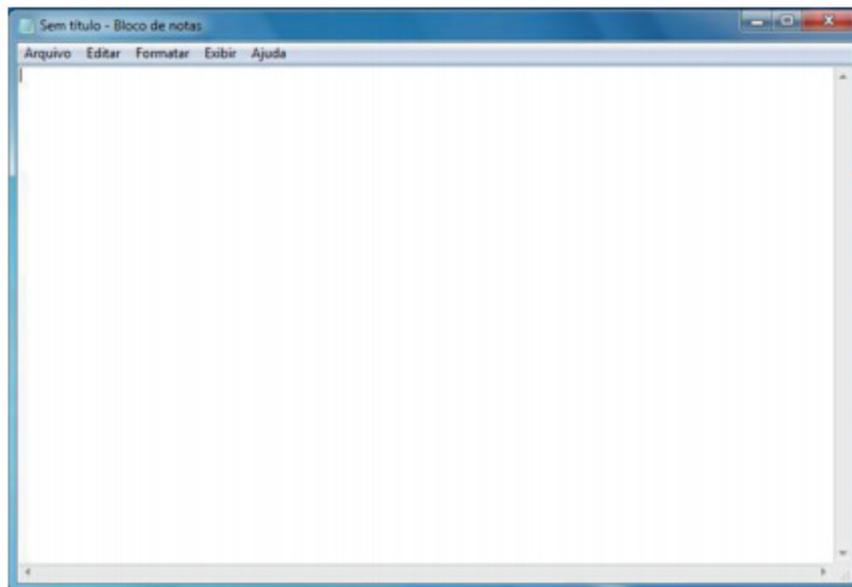
O Windows 7 inclui muitos programas e acessórios úteis. São ferramentas para edição de texto, criação de imagens, jogos, ferramentas para melhorar o desempenho do computador, calculadora e etc.

A pasta Acessórios é acessível dando-se um clique no botão Iniciar na Barra de tarefas, escolhendo a opção Todos os Programas e no submenu, que aparece, escolha Acessórios.

### **Bloco de Notas**

Aplicativo de edição de textos (não oferece nenhum recurso de formatação) usado para criar ou modificar arquivos de texto. Utilizado normalmente para editar arquivos que podem ser usados pelo sistema da sua máquina.

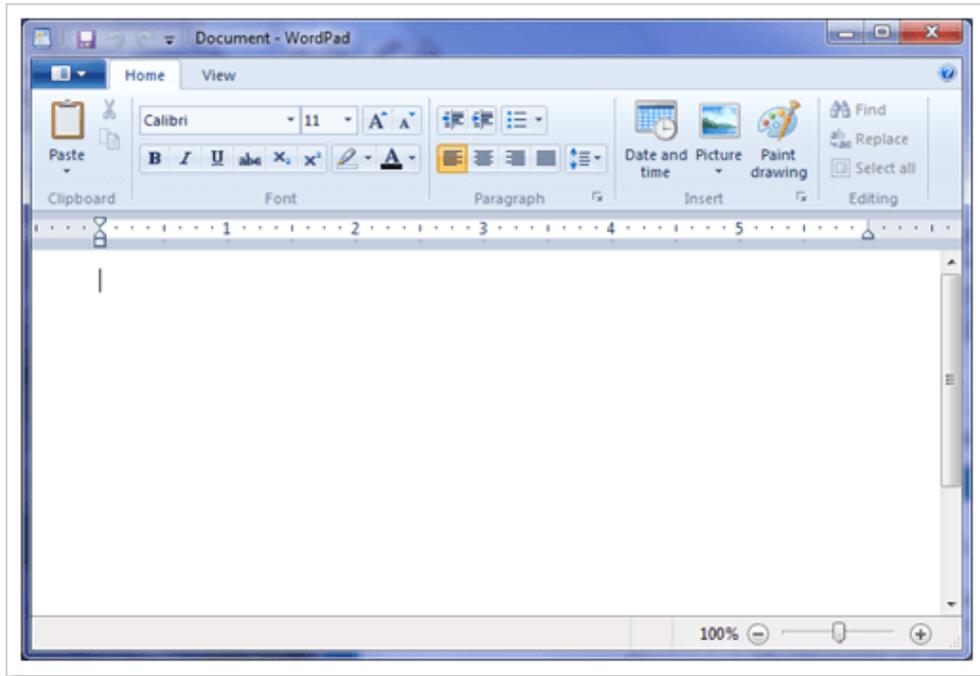
O Bloco de Notas serve para criar ou editar arquivos de texto que não exijam formatação e não ultrapassem 64KB. Ele cria arquivos com extensões .INI, .SYS e .BAT, pois abre e salva texto somente no formato ASCII (somente texto).



*Bloco de Notas.*

**WordPad**

Editor de texto com formatação do Windows. Pode conter imagens, tabelas e outros objetos. A formatação é limitada se comparado com o Word. A extensão padrão gerada pelo WordPad é a RTF. Por meio do programa WordPad podemos salvar um arquivo com a extensão DOC entre outras.

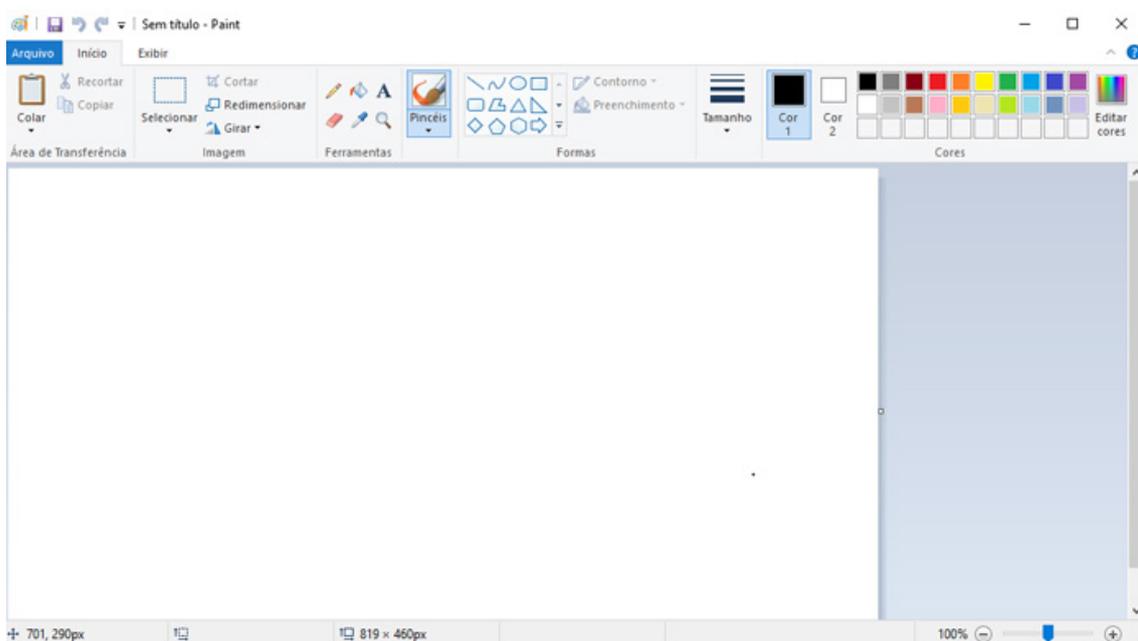


WordPad.

Fonte: <https://www.nextofwindows.com/windows-7-gives-wordpad-a-new-life>

**Paint**

Editor simples de imagens do Windows. A extensão padrão é a BMP. Permite manipular arquivos de imagens com as extensões: JPG ou JPEG, GIF, TIFF, PNG, ICO entre outras.



Paint.

Fonte: <https://www.techtudo.com.br/listas/noticia/2017/03/microsoft-paint-todas-versoes-do-famoso-editor-de-fotos-do-windows.html>



OP-045DZ-20  
CÓD: 7891182041744

# ***CODEVASF***

***COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES  
DO SÃO FRANCISCO E DO PARAÍBA***

**Analista em Desenvolvimento Regional –  
Área: Administração**

**VOLUME II**

**EDITAL DE CONCURSO PÚBLICO Nº 1 – CODEVASF, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2020**

## Noções de Direito Administrativo

1. Estado, governo e administração pública. Conceitos. Elementos. Poderes e organização. Natureza, fins e princípios. . . . .	01
2. Organização administrativa da União. Administração direta e indireta. . . . .	04
3. Agentes públicos. . . . .	13
4. Lei nº 13.303/2016. . . . .	47
5. Lei nº 10.520/2002 e demais disposições normativas relativas ao pregão. . . . .	64
6. Decreto nº 6.170/2007 e suas alterações (dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências). . . . .	67
7. Sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (Lei nº 8.429/1992). . . . .	72
8. Lei nº 9.784/1999 e suas alterações. . . . .	78
9. Poderes administrativos. Poderes hierárquico, disciplinar e regulamentar. Poder de polícia. Uso e abuso do poder. . . . .	88

## Administração Geral

1. Evolução da administração. Principais abordagens da administração (clássica até contingencial) . . . . .	01
2. Processo administrativo. Funções de administração. Planejamento, organização, direção e controle. Processo de planejamento. Planejamento estratégico. Visão, missão e análise SWOT, matriz GUT e ferramenta 5W2H. Análise competitiva e estratégias genéricas. Redes e alianças. Planejamento tático. Planejamento operacional. Administração por objetivos. Balanced scorecard. Processo decisório. Organização. Estrutura organizacional. Tipos de departamentalização. Características, vantagens e desvantagens de cada tipo. Organização informal. Cultura organizacional. Direção. Motivação e liderança. Comunicação. Descentralização e delegação. Controle. Características. Tipos, vantagens e desvantagens. Sistema de medição de desempenho organizacional. . . . .	32
3. Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional. Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas. Recrutamento e seleção de pessoas. Objetivos e características. Principais tipos, características, vantagens e desvantagens. Principais técnicas de seleção de pessoas. Características, vantagens e desvantagens. Análise e descrição de cargos. Capacitação e desenvolvimento de pessoas. Gestão de desempenho. Gestão por competências. Sistemas de Recompensas. Clima Organizacional. Qualidade de Vida no Trabalho. Grupos e equipes de trabalho. Gestão da Mudança . . . . .	82
4. Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ferramentas de gestão da qualidade . . . . .	112
5. Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos. Principais características dos modelos de gestão de projetos. Projetos e suas etapas. . . . .	123
6. Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos. Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos. Noções de estatística aplicada ao controle e à melhoria de processos. BPM . . . . .	125
7. Administração Financeira. Indicadores de Desempenho. Tipo. Variáveis. Princípios gerais de alavancagem operacional e financeira. Planejamento financeiro de curto e longo prazo. Conceitos básicos de análise de balanços e demonstrações financeiras. . . . .	131
8. Gestão de Riscos . . . . .	139

## Administração Pública

1. As reformas administrativas e a redefinição do papel do Estado; reforma do serviço civil (mérito, flexibilidade e responsabilização) e reforma do aparelho do Estado. . . . .	01
2. Administração Pública do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático; o Estado oligárquico e patrimonial, o Estado autoritário e burocrático, o Estado do bem-estar, o Estado regulador . . . . .	04
3. Processos participativos de gestão pública. Conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade . . . . .	12
4. Governo eletrônico; transparência da administração pública; controle social e cidadania; accountability . . . . .	13
5. Gestão por resultados na produção de serviços públicos . . . . .	21
6. Comunicação na gestão pública e gestão de redes organizacionais. . . . .	32
7. Administração de compras e materiais. Processos de compras governamentais e gerenciamento de materiais e estoques. . . . .	43
8. Governabilidade e governança; intermediação de interesses (clientelismo, corporativismo e neocorporativismo). . . . .	62
9. Mudanças institucionais. Conselhos, organizações sociais, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), agência reguladora, agência executiva, consórcios públicos. . . . .	62
10. Processo de formulação e desenvolvimento de políticas. Construção de agendas, formulação de políticas, implementação de políticas . . . . .	70
11. As políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo; descentralização e democracia; participação, atores sociais e controle social; gestão local, cidadania e equidade social . . . . .	70
12. Planejamento e avaliação nas políticas públicas. Conceitos básicos de planejamento. Aspectos administrativos, técnicos, econômicos e financeiros. Formulação de programas e projetos. Avaliação de programas e projetos. Tipos de avaliação. Análise custobenefício e análise custo-efetividade . . . . .	74

13. Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação) .....	82
14. Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) .....	88

## ***Administração Orçamentária e Financeira e Orçamento Público***

1. Orçamento público. Conceito Técnicas orçamentárias. Princípios orçamentários .....	01
2. Ciclo orçamentário. Processo orçamentário .....	17
3. O orçamento público no Brasil. Sistema de planejamento e de orçamento federal. Plano plurianual. Diretrizes orçamentárias. Orçamento anual. Sistema e processo de orçamentação. Classificações orçamentárias. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais .....	20
4. Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações. Alterações orçamentárias .....	22
5. Receita pública. Conceito e classificações. Estágios. Fontes. Dívida ativa .....	25
6. Despesa pública. Conceito e classificações. Estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida flutuante e fundada. Suprimento de fundos .....	27
7. Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal) .....	40
8. Lei nº 4.320/1964 e suas alterações .....	52

---

1. Estado, governo e administração pública. Conceitos. Elementos. Poderes e organização. Natureza, fins e princípios. . . . .	01
2. Organização administrativa da União. Administração direta e indireta. . . . .	04
3. Agentes públicos. . . . .	13
4. Lei nº 13.303/2016. . . . .	47
5. Lei nº 10.520/2002 e demais disposições normativas relativas ao pregão. . . . .	64
6. Decreto nº 6.170/2007 e suas alterações (dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências). . . . .	67
7. Sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (Lei nº 8.429/1992). . . . .	72
8. Lei nº 9.784/1999 e suas alterações. . . . .	78
9. Poderes administrativos. Poderes hierárquico, disciplinar e regulamentar. Poder de polícia. Uso e abuso do poder. . . . .	88

**ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONCEITOS. ELEMENTOS. PODERES E ORGANIZAÇÃO. NATUREZA, FINS E PRINCÍPIOS**

**CONCEITOS**

**Estado**

O Estado soberano, traz como regra, um governo, indispensável por ser o elemento condutor política do Estado, o povo que irá representar o componente humano e o território que é o espaço físico que ele ocupa.

São Características do Estado:

- *Soberania*: No âmbito interno refere-se à capacidade de auto-determinação e, no âmbito externo, é o privilégio de receber tratamento igualitário perante os outros países.

- *Sociedade*: é o conjunto de pessoas que compartilham propósitos, preocupações e costumes, e que interagem entre si constituindo uma comunidade.

- *Território* é a base espacial do poder jurisdicional do Estado onde este exerce o poder coercitivo estatal sobre os indivíduos humanos, sendo materialmente composto pela terra firme, incluindo o subsolo e as águas internas (rios, lagos e mares internos), pelo mar territorial, pela plataforma continental e pelo espaço aéreo.

- *Povo* é a população do Estado, considerada pelo aspecto puramente jurídico. É o conjunto de indivíduos sujeitos às mesmas leis. São os cidadãos de um mesmo Estado, detentores de direitos e deveres.

- *Nação* é um grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns, e principalmente, por ideais e princípios comuns.

**Governo**

A palavra governo tem dois sentidos, coletivo e singular.

- *Coletivo*: conjunto de órgãos que orientam a vida política do Estado.

- *Singular*: como poder executivo, órgão que exerce a função mais ativa na direção dos negócios públicos. É um conjunto particular de pessoas que, em qualquer tempo, ocupam posições de autoridade dentro de um Estado, que tem o objetivo de estabelecer as regras de uma sociedade política e exercer autoridade.

Importante destacar o conceito de governo dado por Alexandre Mazza: "... é a cúpula diretiva do Estado, responsável pela condução dos altos interesses estatais e pelo poder político, e cuja composição pode ser modificada mediante eleições."

O governo é a instância máxima de administração executiva, geralmente reconhecida como a liderança de um Estado ou uma nação. É formado por dirigentes executivos do Estado e ministros.

Os conceitos de Estado e Governo não podem ser confundidos, já que o Estado é um povo situado em determinado território, composto pelos elementos: povo, território e governo.

O governo, por sua vez, é o elemento gestor do Estado. Pode-se dizer que o governo é a cúpula diretiva do Estado que se organiza sob uma ordem jurídica por ele posta, a qual consiste no complexo de regras de direito baseadas e fundadas na Constituição Federal.

**Administração pública**

É a forma como o Estado governa, ou seja, como executa as suas atividades voltadas para o atendimento para o bem estar de seu povo.

Pode ser conceituado em dois sentidos:

**a) sentido formal, orgânico ou subjetivo**: o conjunto de órgãos/entidades administrativas e agentes estatais, que estejam no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertençam, tais como Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo ou a qualquer outro organismo estatal.

Em outras palavras, a expressão Administração Pública confunde-se com os sujeitos que integram a estrutura administrativa do Estado, ou seja, com quem desempenha a função administrativa. Assim, num sentido subjetivo, Administração Pública representa o conjunto de órgãos, agentes e entidades que desempenham a função administrativa.

**b) sentido material ou objetivo**: conjunto das atividades administrativas realizadas pelo Estado, que vai em direção à defesa concreta do interesse público.

Em outras palavras, a Administração Pública confunde-se com a própria função (atividade) administrativa desempenhada pelo Estado. O conceito de Administração Pública está relacionado com o objeto da Administração. Não se preocupa aqui com quem exerce a Administração, mas sim com o que faz a Administração Pública.

A doutrina moderna considera quatro tarefas precípua da Administração Pública, que são:

- 1 - a prestação de serviços públicos,
- 2 - o exercício do poder de polícia,
- 3 - a regulação das atividades de interesse público e
- 4 - o controle da atuação do Estado.

Em linhas gerais, podemos entender a atividade administrativa como sendo aquela voltada para o bem toda a coletividade, desenvolvida pelo Estado com a finalidade de privilegiar e administrar a coisa pública e as necessidades da coletividade.

Por sua vez, a função administrativa é considerada um *múnus* público, que configura uma obrigação ou dever para o administrador público que não será livre para atuar, já que deve obediência ao direito posto, para buscar o interesse coletivo.

**Separação dos Poderes**

O Estado brasileiro adotou a tripartição de poderes, assim são seus **poderes** o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, conforme se infere da leitura do art. 2º da Constituição Federal: "*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*"

**a) Poder Executivo**: No exercício de suas funções típicas, pratica atos de chefia do Estado, de Governo e atos de administração, ou seja, administra e executa o ordenamento jurídico vigente. É uma administração direita, pois não precisa ser provocada. Excepcionalmente, no exercício de função atípica, tem o poder de legislar, por exemplo, via medida provisória.

**b) Poder legislativo**: No exercício de suas funções típicas, é de sua competência legislar de forma geral e abstrata, ou seja, legislar para todos. Tem o poder de inovar o ordenamento jurídico. Em função atípica, pode administrar internamente seus problemas.

**c) Poder judiciário**: No exercício de suas funções típicas, tem o poder jurisdicional, ou seja, poder de julgar as lides, no caso concreto. Sua atuação depende de provocação, pois é inerte.

Como vimos, o governo é o órgão responsável por conduzir os interesses de uma sociedade. Em outras palavras, é o poder diretivo do Estado.

## FONTES

A Administração Pública adota substancialmente as mesmas fontes adotadas no ramo jurídico do Direito Administrativo: **Lei, Doutrina, Jurisprudência e Costumes**.

Além das fontes mencionadas, adotadas em comum com o Direito Administrativo, a Administração Pública ainda utiliza-se das seguintes fontes para o exercício das atividades administrativas:

- **Regulamentos** São atos normativos posteriores aos decretos, que visam especificar as disposições de lei, assim como seus mandamentos legais. As leis que não forem executáveis, dependem de regulamentos, que não contrariem a lei originária. Já as leis auto-executáveis independem de regulamentos para produzir efeitos.

- **Instruções normativas** Possuem previsão expressa na Constituição Federal, em seu artigo 87, inciso II. São atos administrativos privativos dos Ministros de Estado. É a forma em que os superiores expedem normas de caráter geral, interno, prescrevendo o meio de atuação de seus subordinados com relação a determinado serviço, assemelhando-se às circulares e às ordens de serviço.

- **Regimentos** São atos administrativos internos que emanam do poder hierárquico do Executivo ou da capacidade de auto-organização interna das corporações legislativas e judiciárias. Desta maneira, se destinam à disciplina dos sujeitos do órgão que o expediu.

- **Estatutos** É o conjunto de normas jurídicas, através de acordo entre os sócios e os fundadores, regulamentando o funcionamento de uma pessoa jurídica. Inclui os órgãos de classe, em especial os colegiados.

## PRINCÍPIOS

Os princípios jurídicos orientam a interpretação e a aplicação de outras normas. São as diretrizes do ordenamento jurídico, guias de interpretação, às quais a administração pública fica subordinada. Possuem um alto grau de generalidade e abstração, bem como um profundo conteúdo axiológico e valorativo.

Os princípios da Administração Pública são regras que surgem como parâmetros e diretrizes norteadoras para a interpretação das demais normas jurídicas.

Com função principal de garantir oferecer **coerência e harmonia** para o ordenamento jurídico e determinam a conduta dos agentes públicos no exercício de suas atribuições.

Encontram-se de maneira explícita/expressas no texto constitucional ou implícitas na ordem jurídica. Os primeiros são, por unanimidade, os chamados princípios expressos (ou explícitos), estão previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

### Princípios Expressos

São os princípios expressos da Administração Pública os que estão inseridos no artigo 37 "*caput*" da Constituição Federal: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**.

- **Legalidade**: O princípio da legalidade representa uma garantia para os administrados, pois qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei. Representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação ao abuso de poder.

O princípio apresenta um perfil diverso no campo do Direito Público e no campo do Direito Privado. No Direito Privado, tendo em vista o interesse privado, as partes poderão fazer tudo o que a lei não proíbe; no Direito Público, diferentemente, existe uma relação de subordinação perante a lei, ou seja, só se pode fazer o que a lei expressamente autorizar.

- **Impessoalidade**: a Administração Pública não poderá atuar discriminando pessoas de forma gratuita, a Administração Pública deve permanecer numa posição de neutralidade em relação às pes-

soas privadas. A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, sem discriminação nem favoritismo, constituindo assim um desdobramento do princípio geral da igualdade, art. 5.º, *caput*, CF.

- **Moralidade**: A atividade da Administração Pública deve obedecer não só à lei, mas também à moral. Como a moral reside no campo do subjetivismo, a Administração Pública possui mecanismos que determinam a moral administrativa, ou seja, prescreve condutas que são moralmente aceitas na esfera do Poder Público.

- **Publicidade**: É o dever atribuído à Administração, de dar total transparência a todos os atos que praticar, ou seja, como regra geral, nenhum ato administrativo pode ser sigiloso.

A regra do princípio que veda o sigilo comporta algumas exceções, como quando os atos e atividades estiverem relacionados com a segurança nacional ou quando o conteúdo da informação for resguardado por sigilo (art. 37, § 3.º, II, da CF/88).

- **Eficiência**: A Emenda Constitucional nº 19 trouxe para o texto constitucional o princípio da eficiência, que obrigou a Administração Pública a aperfeiçoar os serviços e as atividades que presta, buscando otimização de resultados e visando atender o interesse público com maior eficiência.

### Princípios Implícitos

Os demais são os denominados princípios reconhecidos (ou implícitos), estes variam de acordo com cada jurista/doutrinador.

Destaca-se os seguintes princípios elaborados pela doutrina administrativa, dentre outros:

- **Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular**: Sempre que houver necessidade de satisfazer um interesse público, em detrimento de um interesse particular, prevalece o interesse público. São as prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque esta atua por conta dos interesses públicos.

No entanto, sempre que esses direitos forem utilizados para finalidade diversa do interesse público, o administrador será responsabilizado e surgirá o abuso de poder.

- **Indisponibilidade do Interesse Público**: Os bens e interesses públicos são indisponíveis, ou seja, não pertencem à Administração ou a seus agentes, cabendo aos mesmos somente sua gestão em prol da coletividade. Veda ao administrador quaisquer atos que impliquem renúncia de direitos da Administração ou que, injustificadamente, onerem a sociedade.

- **Autotutela**: é o princípio que autoriza que a Administração Pública revise os seus atos e conserte os seus erros.

- **Segurança Jurídica**: O ordenamento jurídico vigente garante que a Administração deve interpretar a norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

- **Razoabilidade e da Proporcionalidade**: São tidos como princípios gerais de Direito, aplicáveis a praticamente todos os ramos da ciência jurídica. No âmbito do Direito Administrativo encontram aplicação especialmente no que concerne à prática de atos administrativos que impliquem restrição ou condicionamento a direitos dos administrados ou imposição de sanções administrativas.

- **Probidade Administrativa**: A conduta do administrador público deve ser honesta, pautada na boa conduta e na boa-fé.

- **Continuidade do Serviço Público**: Via de regra os serviços públicos por serem prestados no interesse da coletividade devem ser adequados e seu funcionamento não deve sofrer interrupções.

Ressaltamos que não há hierarquia entre os princípios (expressos ou não), visto que tais diretrizes devem ser aplicadas de forma harmoniosa. Assim, a aplicação de um princípio não exclui a aplicação de outro e nem um princípio se sobrepõe ao outros.

Nos termos do que estabelece o artigo 37 da Constituição Federal, os princípios da Administração abrangem a Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculando todos os órgãos, entidades e agentes públicos de todas as esferas estatais ao cumprimento das premissas principiológicas.

**QUESTÕES**

**01. (Prefeitura de Jataí/GO - Auditor de Controladoria - Quadrix /2019)** A cúpula diretiva investida de poder político para a condução dos interesses nacionais consiste

- A) no Estado.
- B) na Administração Pública.
- C) no Poder Executivo.
- D) no governo.
- E) nos agentes políticos.

**02. (CRO-GO - Assistente Administrativo – Quadrix/2019)** No que se refere ao Estado e a seus Poderes, julgue o item.

A noção de Estado de direito baseia-se na regra de que, ao mesmo tempo em que o Estado cria o direito, deve sujeitar-se a ele.

- ( ) Certo
- ( ) Errado

**03. (CRO-GO - CRO-GO - Fiscal Regional - Quadrix – 2019)** No que se refere ao Estado e a seus Poderes, julgue o item.

Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário exercem suas respectivas funções com absoluta exclusividade.

- ( ) Certo
- ( ) Errado

**04. (CRF-PR - Analista de RH – Quadrix/2019)** A supremacia do interesse público sobre o privado, também chamada simplesmente de princípio do interesse público ou da finalidade pública, princípio implícito na atual ordem jurídica, significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares. *Alexandre Mazza. Manual de direito administrativo. 8.ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.*

Com relação a esse princípio, assinale a alternativa correta.

A) Apesar da supremacia presente, não possibilita que a Administração Pública convoque particulares para a execução compulsória de atividades públicas.

B) Só existe a supremacia do interesse público primário sobre o interesse privado. O interesse patrimonial do Estado como pessoa jurídica, conhecido como interesse público secundário, não tem supremacia sobre o interesse do particular.

C) Não permite a requisição de veículo particular, pela polícia, para perseguir criminoso. Referida atitude não é prevista no direito brasileiro.

D) Não permite que a Administração Pública transforme compulsoriamente propriedade privada em pública.

E) Estará presente em todos os atos de gestão da Administração Pública.

**05. (TRT /8ª Região - Analista Judiciário – CESPE/2016).** A respeito dos elementos do Estado, assinale a opção correta.

- (A) Povo, território e governo soberano são elementos indissociáveis do Estado.
- (B) O Estado é um ente despersonalizado.
- (C) São elementos do Estado o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo.

(D) Os elementos do Estado podem se dividir em presidencialista ou parlamentarista.

(E) A União, o estado, os municípios e o Distrito Federal são elementos do Estado brasileiro.

**06. (IF/AP - Auxiliar em Administração – FUNIVERSA/2016).**

No sistema de governo brasileiro, os chefes do Poder Executivo (presidente da República, governadores e prefeitos) exercem, ao mesmo tempo, as funções administrativa (Administração Pública) e política (governo). No entanto, são funções distintas, com conceitos e objetivos bem definidos. Acerca de Administração Pública e governo, assinale a alternativa correta.

(A) Administração Pública e governo são considerados sinônimos, visto que ambos têm como objetivo imediato a busca da satisfação do interesse coletivo.

(B) As ações de Administração Pública têm como objetivo a satisfação do interesse público e são voltadas à execução das políticas públicas.

(C) Administração Pública é a atividade responsável pela fixação dos objetivos do Estado, ou seja, nada mais é que o Estado desempenhando sua função política.

(D) Governo é o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas de que o Estado dispõe para colocar em prática as políticas públicas.

(E) A Administração pratica tanto atos de governo (políticos) como atos de execução das políticas públicas.

**07. (UFAL - Auxiliar em Administração – COPEVE-UFAL).** O termo Administração Pública, em sentido estrito e objetivo, equivale

(A) às funções típicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

(B) à noção de governo.

(C) ao conceito de Estado.

(D) ao conceito de função administrativa.

(E) ao Poder Executivo.

**08. (CESPE – INSS - Perito Médico Previdenciário – CESPE).**

Acerca do direito administrativo, julgue os itens a seguir.

Povo, território e governo soberano são elementos do Estado.

( ) Certo

( ) Errado

**09. (JARU-PREVI - RO - Assistente Administrativo – IBA-DE/2019)** Com base nos três poderes do estado e nas suas funções, afirma-se que ao:

A) legislativo: cabe a ele criar leis em cada uma das três esferas e fiscalizar e controlar os atos do poder executivo.

B) executivo: estabelece normas que regem a sociedade.

C) judiciário: responsável pela regulação da administração dos interesses públicos.

D) legislativo: poder exercido pelos secretários do Estado.

E) executivo: sua principal tarefa é a de controle de constitucionalidade.

**10. (CONRERP 2ª Região - Assistente Administrativo - Quadrix/2019)** Quanto à Administração Pública, julgue o item.

À Administração Pública é facultado fazer tudo o que a lei não proíbe.

( ) Certo

( ) Errado

**GABARITO**

01	D
02	CERTO
03	ERRADO
04	B
05	A
06	B
07	D
08	CERTO
09	A
10	ERRADO

**ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIÃO. ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA**

**NOÇÕES GERAIS**

Para que a Administração Pública possa executar suas atividades administrativas de forma eficiente com o objetivo de atender os interesses coletivos é necessária a implementação de técnicas organizacionais que permitam aos administradores públicos decidir, respeitados os meios legais, a forma adequada de repartição de competências internas e escalonamento de pessoas para melhor atender os assuntos relativos ao interesse público.

Celso Antonio Bandeira de Mello, em sua obra *Curso de Direito Administrativo* assim afirma: “...o Estado como outras pessoas de Direito Público que crie, pelos múltiplos cometimentos que lhe assistem, têm de repartir, no interior deles mesmos, os encargos de sua alçada entre diferentes unidades, representativas, cada qual, de uma parcela de atribuições para decidir os assuntos que lhe são afetos...”

A **Organização Administrativa** é a parte do Direito Administrativo que normatiza os órgãos e pessoas jurídicas que a compõem, além da estrutura interna da Administração Pública.

Em âmbito federal, o assunto vem disposto no Decreto-Lei n. 200/67 que “dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa”.

O certo é que, durante o exercício de suas atribuições, o Estado pode desenvolver as atividades administrativas que lhe compete por sua própria estrutura ou então prestá-la por meio de outros sujeitos.

A Organização Administrativa estabelece as normas justamente para regular a prestação dos encargos administrativos do Estado bem como a forma de execução dessas atividades, utilizando-se de técnicas administrativas previstas em lei.

**ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA**

Em âmbito federal o Decreto-Lei 200/67 regula a estrutura administrativa dividindo, para tanto, em Administração Direta e Administração Indireta.

**Administração Direta**

A Administração Pública Direta é o conjunto de órgãos públicos vinculados diretamente ao chefe da esfera governamental que a integram.

**DECRETO-LEI 200/67**

*Art. 4º A Administração Federal compreende:*

*I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.*

Por característica não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa e cujas despesas são realizadas diretamente por meio do orçamento da referida esfera.

Assim, é responsável pela gestão dos serviços públicos executados pelas pessoas políticas por meio de um conjunto de órgãos que estão integrados na sua estrutura.

Outra característica marcante da Administração Direta é que não possuem personalidade jurídica, pois não podem contrair direitos e assumir obrigações, haja vista que estes pertencem a pessoa política (União, Estado, Distrito Federal e Municípios).

A Administração direta não possui capacidade postulatória, ou seja, não pode ingressar como autor ou réu em relação processual. Exemplo: Servidor público estadual lotado na Secretaria da Fazenda que pretende interpor ação judicial pugnando o recebimento de alguma vantagem pecuniária. Ele não irá propor a demanda em face da Secretaria, mas sim em desfavor do Estado que é a pessoa política dotada de personalidade jurídica com capacidade postulatória para compor a demanda judicial.

**Administração Indireta**

São integrantes da Administração indireta as fundações, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

**DECRETO-LEI 200/67**

*Art. 4º A Administração Federal compreende:*

*[...]*

*II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:*

- a) Autarquias;*
- b) Empresas Públicas;*
- c) Sociedades de Economia Mista.*
- d) fundações públicas.*

*Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.*

Essas quatro pessoas ou entidades administrativas são criadas para a execução de atividades de forma descentralizada, seja para a prestação de serviços públicos ou para a exploração de atividades econômicas, com o objetivo de aumentar o grau de especialidade e eficiência da prestação do serviço público. Têm característica de autonomia na parte administrativa e financeira

O Poder Público só poderá explorar atividade econômica a título de exceção em duas situações previstas na CF/88, no seu art. 173:

- Para fazer frente à uma situação de relevante interesse coletivo;
- Para fazer frente à uma situação de segurança nacional.

O Poder Público não tem a obrigação de gerar lucro quando explora atividade econômica. Quando estiver atuando na atividade econômica, entretanto, estará concorrendo em grau de igualdade com os particulares, estando sob o regime do art. 170 da CF/88, inclusive quanto à livre concorrência.

**DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO**

No decorrer das atividades estatais, a Administração Pública pode executar suas ações por meios próprios, utilizando-se da estrutura administrativa do Estado de forma *centralizada*, ou então transferir o exercício de certos encargos a outras *pessoas*, como entidades concebidas para este fim de maneira *descentralizada*.

Assim, como técnica administrativa de organização da execução das atividades administrativas, o exercício do serviço público poderá ser por:

**Centralização:** Quando a execução do serviço estiver sendo feita pela Administração direta do Estado, ou seja, utilizando-se do conjunto orgânico estatal para atingir as demandas da sociedade. (ex.: Secretarias, Ministérios, departamentos etc.).

Dessa forma, o ente federativo será tanto o titular como o prestador do serviço público, o próprio estado é quem centraliza a execução da atividade.

**Descentralização:** Quando estiver sendo feita por terceiros que não se confundem com a Administração direta do Estado. Esses terceiros poderão estar dentro ou fora da Administração Pública (são sujeitos de direito distinto e autônomo).

Se os sujeitos que executarão a atividade estatal estiverem vinculadas a estrutura centra da Administração Pública, poderão ser autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (Administração indireta do Estado). Se estiverem fora da Administração, serão particulares e poderão ser concessionários, permissionários ou autorizados.

Assim, descentralizar é repassar a execução de das atividades administrativas de uma pessoa para outra, *não havendo hierarquia*. Pode-se concluir que é a forma de atuação indireta do Estado por meio de sujeitos distintos da figura estatal

**Desconcentração:** Mera técnica administrativa que o Estado utiliza para a *distribuição interna de competências* ou encargos de sua alçada, para decidir de forma desconcentrada os assuntos que lhe são competentes, dada a multiplicidade de demandas e interesses coletivos.

Ocorre desconcentração administrativa quando uma pessoa política ou uma entidade da administração indireta distribui competências no âmbito de sua própria estrutura a fim de tornar mais ágil e eficiente a prestação dos serviços.

Desconcentração envolve, obrigatoriamente, uma só pessoa jurídica, pois ocorre no âmbito da mesma entidade administrativa.

Surge relação de hierarquia de *subordinação* entre os órgãos dela resultantes. No âmbito das entidades desconcentradas temos controle hierárquico, o qual compreende os poderes de comando, fiscalização, revisão, punição, solução de conflitos de competência, delegação e avocação.

**Diferença entre Descentralização e Desconcentração**

As duas figuras técnicas de organização administrativa do Estado não podem ser confundidas tendo em vista que possuem conceitos completamente distintos.

A *Descentralização* pressupõe, por sua natureza, a existência de pessoas jurídicas diversas sendo:

- o ente público que originariamente tem a titularidade sobre a execução de certa atividade, e;
- pessoas/entidades administrativas ou particulares as quais foi atribuído o desempenho da atividade em questão.

Importante ressaltar que dessa relação de descentralização não há que se falar em vínculo hierárquico entre a Administração Central e a pessoa descentralizada, mantendo, no entanto, o controle sobre a execução das atividades que estão sendo desempenhadas.

Por sua vez, a desconcentração está sempre referida a uma única pessoa, pois a distribuição de competência se dará internamente, mantendo a particularidade da hierarquia.

**CRIAÇÃO, EXTINÇÃO E CAPACIDADE PROCESSUAL DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS****Conceito**

Órgãos Públicos, de acordo com a definição do jurista administrativo Celso Antônio Bandeira de Mello “*são unidade abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuição do Estado.*”

Por serem caracterizados pela abstração, não tem nem vontade e nem ação próprias, sendo os **órgão públicos** não passando de mera repartição de atribuições, assim entendidos como uma unidade que congrega atribuições exercidas por seres que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado.

Desta forma, para que sejam empoderados de dinamismo e ação os órgãos públicos necessitam da atuação de seres físicos, sujeitos que ocupam espaço de competência no interior dos órgãos para declararem a vontade estatal, denominados agentes públicos.

**Criação e extinção**

A criação e a extinção dos órgãos públicos ocorre por meio de lei, conforme se extrai da leitura conjugada dos arts. 48, XI, e 84, VI, a, da Constituição Federal, com alteração pela EC n.º 32/2001.6

Em regra, a iniciativa para o projeto de lei de criação dos órgãos públicos é do Chefe do Executivo, na forma do art. 61, § 1.º, II da Constituição Federal.

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Entretanto, em alguns casos, a iniciativa legislativa é atribuída, pelo texto constitucional, a outros agentes públicos, como ocorre, por exemplo, em relação aos órgãos do Poder Judiciário (art. 96, II, c e d, da Constituição Federal) e do Ministério Público (127, § 2.º), cuja iniciativa pertence aos representantes daquelas instituições.

Trata-se do princípio da *reserva legal* aplicável às técnicas de organização administrativa (desconcentração para órgãos públicos e descentralização para pessoas físicas ou jurídicas).

Atualmente, no entanto, não é exigida lei para tratar da organização e do funcionamento dos órgãos públicos, já que tal matéria pode ser estabelecida por meio de decreto do Chefe do Executivo.

De forma excepcional, a criação de órgãos públicos poderá ser instrumentalizada por ato administrativo, tal como ocorre na instituição de órgãos no Poder Legislativo, na forma dos arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal.

Neste contexto, vemos que os órgãos são centros de competência instituídos para praticar atos e implementar políticas por intermédio de seus agentes, cuja conduta é imputada à pessoa jurídica.

---

## ADMINISTRAÇÃO GERAL

---

1. Evolução da administração. Principais abordagens da administração (clássica até contingencial) . . . . .	01
2. Processo administrativo. Funções de administração. Planejamento, organização, direção e controle. Processo de planejamento. Planejamento estratégico. Visão, missão e análise SWOT, matriz GUT e ferramenta 5W2H. Análise competitiva e estratégias genéricas. Redes e alianças. Planejamento tático. Planejamento operacional. Administração por objetivos. Balanced scorecard. Processo decisório. Organização. Estrutura organizacional. Tipos de departamentalização. Características, vantagens e desvantagens de cada tipo. Organização informal. Cultura organizacional. Direção. Motivação e liderança. Comunicação. Descentralização e delegação. Controle. Características. Tipos, vantagens e desvantagens. Sistema de medição de desempenho organizacional. . . . .	32
3. Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional. Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas. Recrutamento e seleção de pessoas. Objetivos e características. Principais tipos, características, vantagens e desvantagens. Principais técnicas de seleção de pessoas. Características, vantagens e desvantagens. Análise e descrição de cargos. Capacitação e desenvolvimento de pessoas. Gestão de desempenho. Gestão por competências. Sistemas de Recompensas. Clima Organizacional. Qualidade de Vida no Trabalho. Grupos e equipes de trabalho. Gestão da Mudança . . . . .	82
4. Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ferramentas de gestão da qualidade . . . . .	112
5. Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos. Principais características dos modelos de gestão de projetos. Projetos e suas etapas. . . . .	123
6. Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos. Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos. Noções de estatística aplicada ao controle e à melhoria de processos. BPM . . . . .	125
7. Administração Financeira. Indicadores de Desempenho. Tipo. Variáveis. Princípios gerais de alavancagem operacional e financeira. Planejamento financeiro de curto e longo prazo. Conceitos básicos de análise de balanços e demonstrações financeiras. . . . .	131
8. Gestão de Riscos . . . . .	139

---

## EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO. PRINCIPAIS ABORDAGENS DA ADMINISTRAÇÃO (CLÁSSICA ATÉ CONTINGENCIAL)

## 1 ADMINISTRAÇÃO GERAL

## 1.1 Definição e visão geral da Administração

Administração é, segundo o Dicionário Houaiss, “ato, processo ou efeito de administrar”. E este verbo etimologicamente vem do latim “administrare”, significando “ajudar em alguma coisa, servir alguém, ocupar-se de, dirigir, governar, reger, executar, administrar”. Na mesma linha, “a palavra administração deriva da expressão latina “administratio” e significa a ação de governar, de dirigir, de supervisionar, de gerir os negócios próprios ou de terceiros” (CASSIANO, BARRETTI, 1980, p.18).

O Professor Natanael C. Pereira descreve as habilidades do administrador em seu trabalho no Instituto Federal de São Paulo (2014)<sup>1</sup>:

Segundo Katz, existem três tipos de habilidades que o administrador deve possuir para trabalhar com sucesso: habilidade técnica, habilidade humana e habilidade conceitual. Habilidade é o processo de visualizar, compreender e estruturar as partes e o todo dos assuntos administrativos das empresas, consolidando resultados otimizados pela atuação de todos os recursos disponíveis. A seguir é apresentado a definição das três habilidades e na Fig. 3 é apresentado os níveis organizacionais e a três habilidades do administrador segundo Katz.

- habilidade técnica: consiste em utilizar conhecimentos, métodos, técnicas e equipamentos necessários para realização de tarefas específicas por meio da experiência profissional;
- habilidade humana: consiste na capacitação e discernimento para trabalhar com pessoas, comunicar, compreender suas atitudes e motivações e desenvolver uma liderança eficaz;
- habilidade conceitual: consiste na capacidade para lidar com ideias e conceitos abstratos. Essa habilidade permite que a pessoa faça abstrações e desenvolva filosofias e princípios gerais de ação.

A adequada combinação dessas habilidades varia à medida que um indivíduo sobe na escala hierárquica, de posições de supervisão a posição de alta direção.

A TGA (Teoria Geral da Administração) se propõe a desenvolver a habilidade conceitual, ou seja, a desenvolver a capacidade de pensar, de definir situações organizacionais complexas, de diagnosticar e de propor soluções.

Contudo essas três habilidades – técnicas, humanas e conceituais – requerem certas competências pessoais para serem colocadas em ação com êxito. As competências – qualidades de quem é capaz de analisar uma situação, apresentar soluções e resolver assuntos ou problemas. O administrador para ser bem sucedido profissionalmente precisa desenvolver três competências duráveis: o conhecimento, a perspectiva e a atitude.

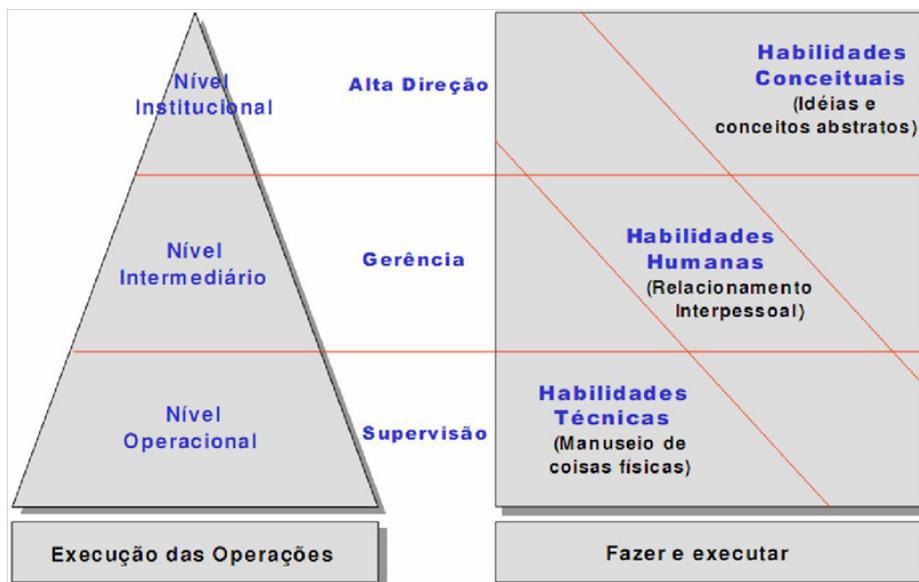


Figura – Níveis Organizacionais e as três Habilidades do Administrador segundo Katz.

**Conhecimento** significa todo o acervo de informações, conceitos, ideias, experiências, aprendizagens que o administrador possui a respeito de sua especialidade. Como o conhecimento muda a cada instante em função da mudança e da inovação que ocorrem com intensidade cada vez maior, o administrador precisa atualizar-se constantemente e renová-lo continuamente. Isso significa aprender a aprender, a ler, a ter contato com outras pessoas e profissionais e, sobretudo reciclar-se continuamente para não tornar-se obsoleto e ultrapassado;

**Perspectiva** significa a capacidade de colocar o conhecimento em ação. Em saber transformar a teoria em prática. Em aplicar o conhecimento na análise das situações e na solução dos problemas e na condução do negócio. É a perspectiva que dá autonomia e independência ao administrador, que não precisa perguntar ao chefe o que deve fazer e como fazer nas suas atividades;

1. Introdução à Administração – Curso Superior de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas do Instituto Federal de São Paulo – Campus São Carlos. Obtido em [http://www.cefetsp.br/edu/natanael/Apostila\\_ADM\\_parte1.pdf](http://www.cefetsp.br/edu/natanael/Apostila_ADM_parte1.pdf)

**Atitude** representa o estilo pessoal de fazer as coisas acontecerem, a maneira de liderar, de motivar, de comunicar e de levar as coisas para frente. Envolve o impulso e a determinação de inovar e a convicção de melhorar continuamente, o espírito empreendedor, o inconformismo com os problemas atuais e, sobretudo, a facilidade de trabalhar com outras pessoas.

Conforme o Art. 2º da Lei nº 4.769, de 9 de setembro de 1965, que regulamentou a profissão de administrador, sua atividade profissional será exercida, como profissão liberal ou não, mediante:

a) pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, assessoria em geral, chefia intermediária, direção superior

b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da Administração, como administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos.

Assim, o administrador deve ocupar diversas posições estratégicas nas organizações e desenvolver papéis essenciais à sustentabilidade e crescimento dos negócios.



Figura – As competências essenciais do administrador, segundo Chiavenato

De acordo com o Professor Natanael C. Pereira, citando Mintzberg, é possível identificar dez papéis específicos do administrador divididos em três categorias: interpessoal, informacional e decisorial. “Papel significa um conjunto de expectativas da organização a respeito do comportamento de uma pessoa. Cada papel representa atividades que o administrador conduz para cumprir as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.” (PEREIRA, 2014).

Categoria	Papel	Atividade
<b>Interpessoal</b> (Como o administrador interage)	Representação	Assume deveres cerimoniais e simbólicos, representa a organização, acompanha visitantes assina documentos legais.
	Liderança	Dirige e motiva pessoas, treina, aconselha, orienta e se comunica com os subordinados.
	Ligação	Mantém redes de comunicação dentro e fora da organização, usa malotes, telefonemas e reuniões.
<b>Informacional</b> (Como o administrador intercambia e processa as informações)	Monitoração	Manda e recebe informação, lê revistas e relatórios, mantém contatos pessoais.
	Disseminação	Envia informação para os membros de outras organizações, envia memorandos e relatórios, telefonemas e contatos.
	Porta-voz	Transmite informações para pessoas de fora, através de conversas, relatórios e memorandos.
<b>Decisorial</b> (Como o administrador utiliza a informação nas suas decisões)	Empreendimento	Inicia projetos, identifica novas idéias, assume riscos, delega responsabilidades de idéias para outros.
	Resolução de conflitos	Toma ação corretiva em disputas ou crises, resolve conflitos entre subordinados, adapta o grupo a crises e a mudanças.
	Alocação de recursos	Decide a quem atribuir recursos. Programa, orça e estabelece prioridades.
	Negociação	Representa os interesses da organização em negociações com sindicatos, em vendas, compras ou financiamentos.

Figura – Papéis do administrador segundo Mintzberg (apud Pereira, 2014)

**O papel do gerente**

De acordo com Ronaldo Guedes (2006)<sup>2</sup>, o administrador deve desenvolver várias habilidades e algumas características são apontadas como fundamentais ao bom desempenho para desempenhar suas funções e sustentar sua posição:

**Classificação de Administradores**

Stoner (1999) classifica o Administrador pelo nível que ocupa na organização (de primeira linha, intermediários e altos administradores) e pelo âmbito das atividades organizacionais pelas quais são responsáveis (os chamados administradores funcionais e gerais).

**Pelo nível que ocupam na organização**

**Gerentes de Primeira Linha:** Estão localizados no nível mais baixo de gerência, costumam ser chamados de supervisores, não são responsáveis por outros supervisores e gerenciam apenas trabalhadores operacionais.

**Gerentes Médios:** Estão localizados no nível intermediário, são responsáveis por Gerentes de Primeira Linha e podem também gerenciar trabalhadores operacionais.

**Administradores de Topo:** São comumente chamados de CEO (Chief Executive Officer), Presidente, Vice-Presidente, ocupam o cargo máximo nas organizações, são responsáveis por seu direcionamento e seus recursos.

**Pelo âmbito das atividades**

**Administradores Funcionais:** São os Administradores responsáveis por uma área funcional, e pela equipe que compõe essa área funcional. Ex.: Diretor de Marketing, Diretor de Produção, Gerente Comercial.

**Administradores Gerais:** Comum em pequenas organizações, o Administrador Geral é responsável pelas diversas áreas funcionais da empresa e pelas pessoas envolvidas nas funções.

**Papéis dos Administradores**

Mintzberg (apud STONER, 1999) fez um levantamento sobre os papéis dos Administradores dividindo-os em Papéis Interpessoais, Papéis Informacionais e Papéis Decisórios. Esses papéis são desenvolvidos constantemente no dia a dia dos Administradores.

**Papéis Interpessoais**

São os papéis que os Administradores executam relativos ao relacionamento com as pessoas e construção conjunto dos resultados. São divididos em três papéis: Símbolo, Líder e Ligação.

**Símbolo** representa a função de estar presente em locais e momentos importantes, basicamente tarefas cerimoniais, comparecer a casamentos, e outros eventos. O Administrador representa a organização, portanto ele é um símbolo desta organização, e ela será conceituada a partir do Administrador.

**Líder** é o papel que o Administrador representa o tempo todo, pois ele é responsável por seus atos e de todos seus subordinados.

**Elemento de Ligação** é o papel que o Administrador representa ao possibilitar relacionamentos que auxiliam o desenvolvimento de sua empresa e de outros. Ele faz o intercâmbio entre pessoas que irão gerar novos negócios ou facilitar os negócios existentes.

**Papéis Informacionais**

As organizações, o mercado, as pessoas vivem em torno de um fluxo intenso e contínuo de informações, para um bom desenvolvimento, as empresas e os Administradores precisam saber receber, tratar e repassar essas informações. Nesse cenário são destacados três papéis: Coletor; Disseminador; e Porta-voz.

2. Obtido em <http://www.administradores.com.br/artigos/marketing/administrador-habilidades-e-caracteristicas/13089/>

O **Coletor** busca as informações dentro e fora das organizações, procura se informar o máximo possível nas mais variadas fontes de informação. O papel do coletor é possuir o maior volume de informações relativas à organização.

O **Disseminador** é o papel que o Administrador representa ao comunicar as informações à equipe para mantê-la atualizada e em sintonia com a empresa.

O Administrador deve ser um **Porta-voz** quando se faz necessário comunicar informações para pessoas que se localizam fora da organização. O Administrador deve possuir a sensibilidade para discernir entre o que pode ou não ser comunicado as informações empresariais.

**Papéis Decisórios**

Com toda a informação disponível, cabe aos Administradores estudarem-na e tomar decisões baseadas nelas. As decisões são de responsabilidade total dos Administradores, por isso é necessário cautela e preparo para tomá-las. Quatro são os papéis decisórios, Empreendedor, Solucionador de Problemas, Alocador de Recursos e Negociador.

O **Empreendedor** é o papel que o Administrador assume ao tentar melhorar seus negócios propondo maneiras inovadoras ou novos projetos que alavanquem a organização.

O Administrador é um **solucionador de problemas**, pois se encontra em um ambiente instável e suscetível a um variado leque de problemas. Ele deve atuar identificando esses problemas e apresentando soluções, portanto um Solucionador de Problemas.

O **Alocador de recursos**, porque o dirigente está inserido em um cenário de necessidades ilimitadas para recursos limitados, assim sendo ele deve encontrar o equilíbrio para alocar a quantidade correta de recursos e sua utilização. Todo Administrador deve ser um bom negociador, pois estará praticando esse papel constantemente em suas atividades. Ele deve negociar tanto com o ambiente interno como com o ambiente externo sempre objetivando os melhores resultados para sua empresa e para a sociedade.

**Habilidades**

Para ocupar posições nas empresas, executar seus papéis e buscar as melhores maneiras de Administrar, o Administrador deve desenvolver e fazer uso de várias habilidades. Robert L. Katz (apud STONER, 1999) classificou-as em três grandes habilidades: Técnicas, Humanas e Conceituais. Todo administrador precisa das três habilidades.

Percebe-se que para desenvolver bem seu trabalho, o Administrador precisa dominar as três habilidades e dosá-las conforme sua posição na organização.

**Habilidades Técnicas** são as habilidades ligadas à execução do trabalho, e ao domínio do conhecimento específico para executar seu trabalho operacional.

Segundo Chiavenato (2000, p. 3) habilidade técnica “[...]consiste em utilizar conhecimentos, métodos, técnicas e equipamentos necessários para o desempenho de tarefas específicas, por meio da experiência e educação. É muito importante para o nível operacional”.

Logo as habilidades técnicas são mais importantes para os gerentes de primeira linha e para os trabalhadores operacionais.

**Habilidades Humanas** são as habilidades necessárias para um bom relacionamento. Administradores com boas habilidades humanas se desenvolvem bem em equipes e atuam de maneira eficiente e eficaz como líderes. Segundo Chiavenato (2000, p. 3) habilidade humana “[...]consiste na capacidade e facilidade para trabalhar com pessoas, comunicar, compreender suas atitudes e motivações e liderar grupos de pessoas”.

Habilidades humanas são imprescindíveis para o bom exercício da liderança organizacional

**Habilidades Conceituais** são as habilidades necessárias ao proprietário, presidente, CEO de uma empresa. São essas habilidades que mantêm a visão da organização como um todo, influenciando diretamente no direcionamento e na Administração da empresa.

Segundo Chiavenato (2000, p. 3):

“Habilidade conceitual: Consiste na capacidade de compreender a complexidade da organização com um todo e o ajustamento do comportamento de suas partes. Essa habilidade permite que a pessoa se comporte de acordo com os objetivos da organização total e não apenas de acordo com os objetivos e as necessidades de seu departamento ou grupo imediato.”

As habilidades conceituais são imprescindíveis aos Administradores de Topo.

### Características

Algumas características são consideradas fundamentais ao Perfil de um bom Administrador moderno.

Segundo pesquisa realizada em empresas:

“[...] as organizações desejam profissionais de Administração com as seguintes características: Capacidade de identificar prioridades; Capacidade de operacionalizar ideias; Capacidade de delegar funções; Habilidade para identificar oportunidades; Capacidade de comunicação, redação e criatividade; Capacidade de trabalho em equipe; Capacidade de liderança; Disposição para correr riscos e responsabilidade; Facilidade de relacionamento interpessoal; Domínio de métodos e técnicas de trabalho; Capacidade de adaptar-se a normas e procedimentos; Capacidade de estabelecer e consolidar relações; Capacidade de subordinar-se e obedecer à autoridade. MEIRELES (2003, p. 34).”

São características desafiadoras, não é fácil desenvolvê-las, sustentá-las é ainda mais complicado. Essa é exatamente a missão do Administrador, vencer todos seus desafios e mostrar sua capacidade de se manter e crescer nos mais diferentes cenários. Somente assim o Administrador será considerado capaz de Administrar (GUEDES, 2006).

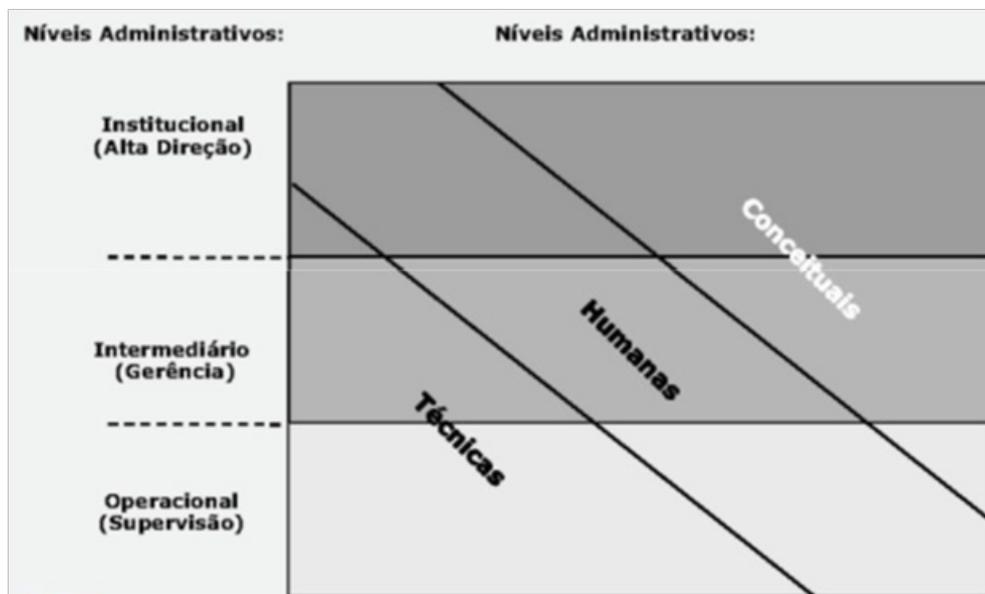


Figura – As habilidades administrativas, segundo Chiavenato

Segundo Patrick J. Montana e Bruce H. Charnov (2010, pp.9-10), “competência administrativa é a habilidade que contribui para um alto desempenho no cargo gerencial”. Estes autores destacam as recomendações da American Assembly of Collegiate Schools of Business (AACSB) para o desenvolvimento de habilidades pessoais que levem ao sucesso gerencial:

- Liderança – habilidade para influenciar outros na execução de tarefas;
- Auto-objetividade – habilidade da pessoa de se avaliar de modo realista;
- Pensamento analítico – habilidade para interpretar e explicar padrões nas informações;
- Comportamento flexível – habilidade para modificar o comportamento pessoal para atingir um objetivo;
- Comunicação oral – habilidade para se expressar claramente em apresentações orais;
- Comunicação escrita – habilidade para expressar com clareza as próprias ideias ao escrever;
- Impacto pessoal – habilidade para passar uma boa impressão e infundir confiança;
- Resistência ao estresse – habilidade para desempenhar sob condições estressantes; e
- Tolerância à incerteza – habilidade para desempenhar em situações ambíguas.

### Teorias e escolas da Administração

#### Teoria Clássica

A Teoria Clássica, segundo Chiavenato (2003) está fundamentada na escola que foi denominada de Administração Científica, surgida no início do século XX e influenciada pelas consequências da Revolução Industrial do século anterior, que trouxe o crescimento acelerado e desorganizado das empresas e a necessidade de aumentar a produção de bens, reduzindo a imprevisão, melhorando a eficiência e aumentando a competitividade.

*Inicia-se, nesse período, a produção em massa, com o domínio dos monopólios, principalmente nos Estados Unidos, e, com uma cadeia de sucessivos acontecimentos, aumentou-se o número de assalariados nas indústrias. Tornou-se urgente evitar o desperdício de materiais (insumos) e programar a economia de mão-de-obra (CARVALHO, 2008).*

Neste contexto surge a divisão do trabalho, são fixados os padrões de produção, descritos os cargos, determinadas as funções, estudados os métodos e normas de trabalho, criando assim, condições econômicas e técnicas para o surgimento do taylorismo e fordismo nos Estados Unidos e do fayolismo na Europa (CHIAVENATO, 2003). A abordagem da escola da Administração Científica tem sua ênfase, de acordo com Lacombe (2003, p. 37), “*na divisão do trabalho em tarefas elementares e praticamente indivisíveis e na especialização das pessoas na execução dessas tarefas, visando a obter ganhos de produtividade*”.

A Escola da Teoria Clássica enfatiza a estrutura organizacional. De acordo com Chiavenato (2003), recebeu esse nome devido ao período anterior à mesma ter sido bastante empírico e, à tentativa de aplicação de métodos da ciência aos problemas administrativos com a finalidade de aumentar a eficiência industrial.

Conforme Carvalho (2008),

*Essas duas Escolas são correntes clássicas do pensamento administrativo, que apesar de terem ênfases diferentes, completam-se com propriedade, pois enquanto a Teoria Clássica criou princípios para o comando e a alta direção, a Administração Científica tem seus princípios voltados para o chão da fábrica. São, portanto, princípios de uma mesma teoria, com postulados organizacionais que diferem entre si, mas possuem a coerência típica para compor uma única teoria, que se tornou a base da Administração Contemporânea.*

*A abordagem das organizações nesta teoria é prescritiva e normativa, portanto formal, com o que se tem a fazer por parte do empregado, determinado pela gerência ou supervisão, porque a maior preocupação de seus idealizadores eram com as técnicas, métodos e rotinas para execução de tarefas, para a racionalização do trabalho do operário, por meio do Estudo de Tempos e Movimentos (originou-se da busca para definir o valor dos salários).*

Segundo Chiavenato, (2003 p.622) o conceito de organização na Teoria Clássica é de “*estrutura formal, como conjunto de órgãos, cargos e tarefas*”, com o estabelecimento de padrões de execução e treinamento de operários. Entre os mais destacados representantes encontra-se Frederick Winslow Taylor, fundador da Administração Científica. Nascido na Filadélfia – EUA, em 1895 Taylor apresentou um trabalho que seria a base da Administração Científica, denominado A Pierce-rate sistem, um sistema de pagamento por peça, em que propunha um estudo de quanto tempo levaria para um homem fazer o seu melhor trabalho, completando sua tarefa, e trabalhando o suficiente, assegurando uma remuneração razoável.

De acordo com Maximiano (2007), Taylor chamou posteriormente esse trabalho de estudo sistemático e científico do tempo – dividir cada tarefa nos seus elementos básicos, com a colaboração dos trabalhadores, cronometrá-las e registrá-las. O processo compreendia ainda a seleção de trabalhadores e o pagamento de incentivos, permitindo o controle de todos os aspectos da produção e a sua padronização. Em 1903, publicou “*Shop Management*” – Administração de operações fabris, na qual a padronização das ferramentas e equipamentos, sequenciamento e programação de operações e Estudo dos Movimentos, eram a temática central.

Dentre os princípios que Taylor defendeu e destacou, encontram-se:

- Seleção científica do trabalhador – tarefas mais comparáveis com sua aptidão e após muito treino.

- Tempo-padrão – trabalhador deve atingir, no mínimo, a produção padrão exigida pela empresa.

- Plano de incentivo salarial – remuneração proporcional ao número de peças produzidas.

- Trabalho em conjunto – interesses dos funcionários (altos salários) e da administração da fábrica (baixo custo de produção) podem ser conciliados.

- Gerentes planejam, operários executam – planejamento de responsabilidade da gerência.

- Divisão do trabalho – tarefas divididas no maior número possível de subtarefas.

- Supervisão – deve ser funcional, especializada por áreas.

Ênfase na eficiência – uma única maneira certa de executar uma tarefa (tempos e movimentos), (FERREIRA et al, 2002, p.16).

Segundo Maximiano (2007), os estudos de Taylor influenciaram outros autores e pesquisadores, defensores e seguidores de suas ideias, dentre eles destacam-se:

a) Henry Ford – foi um dos responsáveis pelo avanço empresarial das organizações, lançou alguns princípios que agilizaram a produção, diminuindo custos e tempo de fabricação, que foram: Integração vertical e horizontal (integração da matéria-prima ao produto final e rede de distribuição); padronização da linha de montagem e do equipamento utilizado; economicidade-redução dos estoques e agilização da produção.

b) Frank e Lillian Gilbreth – autores do estudo dos movimentos e da fadiga; uso da psicologia aplicada à administração.

c) Henry Gantt – autor do gráfico Gantt, no qual descreveu um método gráfico de acompanhamento de produção.

d) Henri Fayol – foi outro grande pensador e autor, e um dos fundadores da Teoria Clássica, de (1841-1925), engenheiro francês, nascido em Constantinopla, e radicado em Paris – França, formado em engenharia de minas, foi contratado para trabalhar na empresa mineradora e metalúrgica francesa Comambault. Passou toda a sua vida nesta corporação, aposentando-se como Diretor Geral, aos 77 anos.

Em 1916, Fayol publicou o livro “Administração Geral e industrial” (Administration Industrielle et Générale) divulgando suas ideias, que estavam voltadas, ao contrário de Taylor (chão da fábrica), para a alta administração da empresa exigindo de quem a comandasse conhecimentos gerenciais. Segundo Chiavenato (2003), Fayol apresenta neste livro seis funções básicas que considera essenciais à toda empresa:

- Técnicas – produção de bens ou serviços da empresa;
- Comerciais – compra, venda e troca de bens;
- Financeiras – procura e gerenciamento de capitais;
- Segurança – proteção e preservação de bens;
- Contábeis – inventários, registros, balanços, custos e estatísticas;

Administrativas – coordenam e comandam as outras cinco, constituindo-se na mais importante.

A Administração como as demais ciências, deve se basear em leis ou princípios. Fayol (1975) apud Ferreira et al (2002), definiu os “Princípios Gerais da administração” em:

1. Divisão do trabalho – especialização das tarefas e das pessoas para aumento da eficiência.

2. Autoridade e Responsabilidade – autoridade é direito de dar ordens e o poder de esperar obediência e responsabilidade é a contrapartida, devendo haver equilíbrio.

3. Disciplina – estabelecimento das normas de conduta e de trabalho (obediência, comportamento e respeito).

---

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

1. As reformas administrativas e a redefinição do papel do Estado; reforma do serviço civil (mérito, flexibilidade e responsabilização) e reforma do aparelho do Estado . . . . .	01
2. Administração Pública do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático; o Estado oligárquico e patrimonial, o Estado autoritário e burocrático, o Estado do bem-estar, o Estado regulador . . . . .	04
3. Processos participativos de gestão pública. Conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade . . . . .	12
4. Governo eletrônico; transparência da administração pública; controle social e cidadania; accountability . . . . .	13
5. Gestão por resultados na produção de serviços públicos . . . . .	21
6. Comunicação na gestão pública e gestão de redes organizacionais. . . . .	32
7. Administração de compras e materiais. Processos de compras governamentais e gerenciamento de materiais e estoques. . . . .	43
8. Governabilidade e governança; intermediação de interesses (clientelismo, corporativismo e neocorporativismo) . . . . .	62
9. Mudanças institucionais. Conselhos, organizações sociais, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), agência reguladora, agência executiva, consórcios públicos . . . . .	62
10. Processo de formulação e desenvolvimento de políticas. Construção de agendas, formulação de políticas, implementação de políticas . . . . .	70
11. As políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo; descentralização e democracia; participação, atores sociais e controle social; gestão local, cidadania e equidade social . . . . .	70
12. Planejamento e avaliação nas políticas públicas. Conceitos básicos de planejamento. Aspectos administrativos, técnicos, econômicos e financeiros. Formulação de programas e projetos. Avaliação de programas e projetos. Tipos de avaliação. Análise custobenefício e análise custo-efetividade . . . . .	74
13. Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação) . . . . .	82
14. Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) . . . . .	88

## AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO; REFORMA DO SERVIÇO CIVIL (MÉRITO, FLEXIBILIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO) E REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

### Reforma do Estado

A reforma do Estado, iniciada em 1995, com o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, estabelece mudanças na ordem econômica, nos direitos sociais, nos sistemas político, judiciário e tributário, produzindo efeitos imediatos sobre a vida dos cidadãos, servidores ou agentes públicos.

Esta reforma, baseada no estabelecido pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, aprovado em novembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado do Conselho de Governo que apresenta um verdadeiro diagnóstico da “crise” por que passa o Estado Brasileiro e a Administração Pública, define objetivos e estabelece diretrizes para que o Governo Fernando Henrique Cardoso possa intervir com o objetivo de efetuar uma reforma da administração pública.

Este documento cria condições para uma verdadeira reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, preparando a administração pública brasileira para o cenário globalizado que ora se apresenta a nível mundial e seus desafios.

A “Reforma do Aparelho do Estado”, que ora testemunhamos, trará profundas mudanças a médio e, principalmente, longo prazo sobre as formas de organização adotadas pelo Estado para atender aos seus fins.

A reforma visa atingir os objetivos do neoliberalismo, que é o estabelecimento do “Estado Mínimo”, reduzido, em oposição ao Estado “inchado” e paternalista que dominou a Administração Pública do Brasil no último século.

Realmente, desde o período do pós-guerra, o Brasil nunca esteve tão descentralizado (igualando-se a indicadores das federações de países desenvolvidos), e tampouco teve um plano de estabilização tão profícuo, onde a ideia central é a de que os dois processos podem ser compatíveis e consistentes.

Poderes muito concentrados, exagerada burocratização, nepotismo, empreguismo, excesso de cargos de confiança e desmedido controle político fizeram parte do Estado Burocrático que hoje a reforma se dispõe a sepultar.

Durante os anos 90, o Brasil atravessou os primeiros estágios rumo a uma moderna reorganização capitalista, baseada neste novo caráter do Estado. Sua transição econômica tem sido gradual, mas o país tem tentado se precaver contra possíveis retrocessos.

Para muitos o Brasil parece, finalmente, ter encontrado uma direção e estar saindo do caminho legado por duas décadas frustrantes e perdas de estagnação econômica e perturbação política. Apesar de nem todos concordarem que as mudanças são mais positivas do que negativas, é possível admitir que mudanças profundas vêm acontecendo, em vista do período que o país simplesmente deixou de crescer.

O modelo econômico do Brasil mudou radicalmente. Na nova economia, os investidores têm a liberdade de fazer suas próprias escolhas de investimento, baseados nas mudanças de mercado.

Através do Plano Real, o país conseguiu derrubar a inflação, reduziu dramaticamente o papel do Estado na economia, e vem encorajando maiores investimentos do setor privado para garantir um crescimento sustentável a longo prazo. Desde julho de 1994, com a introdução da nova moeda, a inflação despencou de uma taxa mensal de 50% ao mês na primeira metade deste mesmo ano para apenas 6,2% no ano de 2000.

A estabilização econômica, a longo prazo, com maior crescimento, depende da contínua privatização do setor público e do sucesso do Programa de Ajuste Fiscal introduzido em outubro de 1998, em resposta à crise financeira mundial.

O país obteve progressos em suas reformas apesar da crise asiática, no fim de 1997, da Rússia, durante o ano de 1998, passou por uma turbulência que o levou à liberação do câmbio e, em 2001, enfrenta com pulso firme a crise na Argentina, dando sinais de que está conseguindo segurar os possíveis abalos externos que vez ou outra insistem em sacolejar nossa ainda “pré-adolescente” economia.

O Brasil tem uma responsabilidade particular para administrar sua economia de modo consistente com o bem-estar econômico e social de seu povo. Por isso, o orçamento federal é uma ferramenta importantíssima para a implementação de políticas federais e prioridades da sociedade, devendo permitir gastos adequados para a satisfação das necessidades atuais da nação.

Isto inclui o papel do Governo Federal auxiliando, por meio de investimentos, os indivíduos, comunidades e Estados, não devendo desperdiçar recursos em atividades esbanjadoras e destrutivas, como gastos militares, por exemplo.

A fim de alcançar um ambiente econômico justo e estável e encorajar o desenvolvimento humano e dos recursos materiais, o Brasil deve se engajar numa forma de implementar um sistema de impostos mais progressivo e global, sanando as atuais falhas que permitem a concentração de riqueza. Também deve adotar políticas monetárias e fiscais que promovam a produção sustentável com preços estáveis e aumento das oportunidades de emprego.

Evidentemente que não existem milagres, pois investimento também requer produção.

Por outro lado, diante das mudanças que vêm acontecendo, a sociedade civil e o setor privado surgem como novos aliados do Estado antes chamado “paternalista”. Este último ainda é o principal agente em todo o processo de desenvolvimento de uma nação, mas já não mais adota soluções dentro de um “vácuo” onde agia como ator principal e exclusivo.

A participação da sociedade civil e do setor privado, neste sentido, constrói uma “confiança social” que, em contrapartida, determinam uma estabilidade e transparência necessários para superar as dificuldades a serem vencidas através da ação em conjunto.

O “novo” Estado ambicionado pela sociedade brasileira pressupõe um modelo capaz de assumir um projeto nacional de desenvolvimento e, por isso mesmo, de um Estado que seja democrático e socialmente controlado.

A reforma de um Estado que introduz um novo modelo de gestão cria condições para a implementação de um novo tipo de desenvolvimento econômico-social, fundado nos valores da democracia. Assim, a democratização do Estado é uma consequência natural da reforma do Estado, e evidentemente, a salvaguarda do exercício da cidadania.

### Reforma Administrativa

Como visto, o Governo Federal lançou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual definiu os objetivos e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

A importância da Reforma Administrativa reside nas implicações desta reestruturação para a nação, como a redução da interferência do Estado na economia, a redução do déficit público e a melhoria na qualidade e eficiência dos serviços públicos e prováveis alterações nos mecanismos de controle dos recursos públicos.

A reforma administrativa do Estado exige, basicamente, mudança no ordenamento jurídico, nos regulamentos e nas técnicas e formas de trabalho da administração pública, com o objetivo primordial de melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade. O fim é o cidadão.

Para isso, são necessários vários projetos envolvendo tanto o Estado quanto a sociedade, e seu sucesso está intimamente ligado a uma reforma também da visão dos agentes públicos e sua forma de

administrar, deixando de lado a tradicional burocracia do passado que permeia a Administração Pública brasileira há décadas e que se caracteriza mais como um atraso do que um progresso na arte de bem administrar.

Estas reformas devem envolver, basicamente, a descentralização do Estado, estímulo à privatização de atividades econômicas competitivas sustentáveis em regime de mercado, transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais, eficiência nas atividades administrativas, incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, o chamado Terceiro Setor, sem a dependência direta do Estado, mas com seu apoio e sua assistência (organizações não governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias), investimento na capacitação profissional de agentes e servidores administrativos, criação de carreiras específicas para altos gestores, simplificação dos procedimentos e tramitação de processos administrativos (desburocratização), uma reeducação para os princípios públicos administrativos (ética administrativa), ampliação dos mecanismos de participação popular na atividade administrativa e de controle social da administração pública, dentre outros.

Estas mudanças, por consequência, trarão os benefícios almejados em prol do objetivo maior do Estado: sua função social.

Economicamente, a reforma trará a diminuição do “déficit” público, ampliará a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas onde deve intervir diretamente.

Na esfera social, aumentará a eficiência dos serviços da Administração junto à sociedade ou financiados pelo Estado, proporcionando melhora no atendimento ao cidadão e atingindo as comunidades de baixa renda.

Politicamente, a reforma do Estado ampliará a participação do cidadão na gestão dos bens públicos e estimulará programas de ação social comunitária. Para a própria máquina administrativa, trará eficácia para as ações do Estado, que gerencia a vida da nação, trabalhando diretamente sobre o controle dos resultados.

Para isso, entretanto, há que se ter, especialmente, abertura de espírito e consciência para com as necessidades primazes da sociedade, ou como bem demonstra Paulo Modesto em seu trabalho “Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil - As Dúvidas dos Juristas sobre o Modelo das Organizações Sociais” :

“Com efeito, parece possível interpretar e refletir sobre o que representa o programa das organizações sociais para a redefinição do modo de intervenção do Estado no âmbito social apenas se adotarmos uma atitude de abertura, de ânimo desarmado, negação da mentalidade burocrática antes referida, que desconfia do novo e o renega de plano, adulterando o seu sentido próprio a partir de antigos esquemas conceituais”.

As modificações que advirão com uma ampla Reforma Administrativa deixarão marcas profundas nas relações da sociedade com o governo, ampliando o princípio da cidadania e alterando as relações de poder no Estado.

### Constituição Federal e reforma

A Assembleia Nacional Constituinte produziu, em outubro de 1988, uma Carta Magna analítica, extensiva, que incorporou diversos princípios, direitos e garantias nunca antes vistos nas constituições anteriores.

Nascida após duas décadas de ditadura, a Constituição Federal de 1988 veio responder aos anseios da sociedade que exigia um conjunto de normas capaz de assegurar direitos e garantias do cidadão frente a um Estado e uma ordem econômica sustentados por um inócuo autoritarismo. Era urgente e necessária uma Carta Magna que configurasse um novo cenário de desenvolvimento das relações políticas e sociais.

A chamada “Constituição Cidadã”, que instaurou o Estado Democrático de Direito no Brasil, presenteou a sociedade brasileira com um precioso instrumento para a proteção dos direitos e garantias individuais, bem como do patrimônio público.

Dedicou, ainda, particular atenção à Administração Pública. Os contínuos, constantes e corriqueiros danos praticados, durante décadas, contra o patrimônio público levou o constituinte a erigir um conjunto de princípios e de regras capazes não só de dificultar os ataques ao erário público, mas em dotar a sociedade de instrumentos para, em ocorrendo aqueles, reparar e coibi-los, punindo o agente infrator.

Entretanto, ela também trouxe problemas. O Congresso Constituinte, ao mesmo tempo em que criava um importante instrumento para a consagração da cidadania, promoveu, nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, “um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado.”

Sem dúvida, a nova Constituição retirou do Poder Executivo o poder e a autonomia para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

Felizmente, em 1998, a Constituição Federal de 1988 ganhou a Emenda Constitucional nº 19/98, a qual trouxe uma profunda reforma na Carta Magna, pois abrangeu um grande número de dispositivos constitucionais.

Além disso, alterou profundamente as bases da Administração Pública brasileira, desviando-se do modelo social criado pelos constituintes de 1988 para um modelo mais liberal, inspirado em esboços da administração privada.

Evidentemente, tal reforma dá margem à grande polêmica, já que seus objetivos tendem a se chocar com antigas ideologias – ultrapassadas, diriam alguns – sem falar na questão econômica, que mexe com todos os alicerces da máquina estatal. É também este o pensamento de Augusto de Franco, que vê na Reforma do Estado uma verdadeira reformulação das instituições nacionais e da relação destas com a sociedade:

“A reforma do Estado é a grande reforma que temos pela frente. Ela deverá ser iniciada, mas jamais poderá ser concluída no curto prazo. No médio prazo, ela pressupõe quase que uma refundação da res publica, a mudança das relações do Estado com a Sociedade e a gestação de um novo modelo de Estado. No longo prazo, as exigências da radicalização da democracia tendem a transformar a reforma política e a reforma do Estado numa verdadeira **reforma da política**, com a instalação de um regime de minorias, a combinação do sistema representativo com o participativo e a introdução do chamado co-governo - o que exigirá a completa reformulação dos partidos e dos processos eleitorais e a criação de novas instituições políticas.”

A Emenda 19/98 foi um passo importantíssimo para a transformação e reforma do modelo de desenvolvimento seguido por gestões federais do passado, onde o Estado afastou-se de suas funções básicas com o intuito de investir, principalmente, no setor produtivo, trazendo uma lenta queda na qualidade dos serviços públicos, déficit público e inflação. Transformou-se num Estado Paternalista, um Estado “empresário”.

Este “paternalismo” vivido durante grande parte do século XX teve seus efeitos negativos mais salientes durante a crise econômica da década de 80, iniciada nos anos 70, e que se transformou numa somatória da excessiva intervenção do Estado na economia e da má aplicação dos recursos públicos. O resultado foi uma grave

crise fiscal oriunda do alto déficit público, endividamento externo, poupança pública negativa e, conseqüentemente, um colapso nos investimentos internos. Nos anos 80, chamada economicamente de “década perdida”, o crescimento econômico simplesmente estagnou: “a taxa média de crescimento durante a década de 70 foi de 8,64 % ao ano, caindo para 2,76 % na década de 80.”

A partir deste passado vicioso e sem perspectiva de mudanças, o atual Governo viu na reforma do Estado um valioso e necessário instrumento para assegurar a estabilização econômica e o crescimento da nação, e, conseqüentemente, a solução dos problemas que mais afligem o país, no caso, as desigualdades sociais e regionais. Isto somente se dá com a criação de condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais.

Fernando Henrique Cardoso, em seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado justifica a necessidade urgente desta reforma:

“No Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último, que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 90. Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular é inevitável que nos depararemos com uma crise. Foi assim nos anos 20 e 30, em que claramente foi o mau funcionamento do mercado que trouxe em seu bojo uma crise econômica de grandes proporções. Já nos anos 80 é a crise do Estado que põe em xeque o modelo econômico em vigência.” [8]

Fernando Henrique justifica, ainda, que a reforma é uma necessidade universal no momento histórico que vivemos, e que no Brasil, a presença do Estado na economia nacional tornou a máquina administrativa lenta e pesada, não conseguindo atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, principalmente na área social.

### Emenda Constitucional 19/98

Dentre todas as alterações constitucionais sofridas pela atual Carta Magna, Emenda Constitucional nº 19/98 foi a mais profunda, pois abrangeu um vasto número de dispositivos constitucionais, além de alterar o âmago da Administração Pública brasileira, fugindo do padrão originariamente concebido pelo constituinte originário e partindo para a adoção de um modelo de administração mais moderno, liberal, com visíveis características do padrão que rege a iniciativa privada.

Um ponto que vale destacar com relação à Emenda está na abertura para a elaboração de uma futura lei que venha a disciplinar as formas de participação do cidadão na administração pública direta e indireta, como regulamenta o § 3º do artigo 37 :

§ 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Este dispositivo prestigia o princípio da moralidade administrativa atribuindo-lhe foros jurídicos e, por via de consequência, determinando sua imprescindível observância na prática de qualquer ato pela Administração Pública e criando um instrumento de defesa do cidadão nos mesmos moldes do Código de Defesa do Consumidor, ou algo como uma Lei de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos.

Isso viria uma vez mais em benefício do exercício da cidadania, pois oferece ao usuário a possibilidade de reclamar em juízo contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função de agente ou servidor administrativo da esfera pública.

Outro detalhe importante da Emenda Constitucional é a rígida observação do controle da despesa pública com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados e dos Municípios, que não poderá ser superior a limites fixados em lei complementar. Estes limites foram fixados, posteriormente, pela Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000.

A Emenda também incluiu um novo artigo na Constituição Federal, sob nº 247:

“**Art. 247.** As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado”.

O artigo estabelece que as leis previstas nos dispositivos mencionados, no que se refere à demissão de servidores estáveis, fixarão critérios e garantias especiais para estabelecer a perda do cargo do cargo pelo servidor público que esteja atuando exclusivamente junto ao Estado.

A Emenda trouxe, ainda, novidades no que diz respeito à remuneração de alguns servidores específicos, visando se evitar a ultrapassagem de teto dos salários :

“**art. 37, XI** - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;”

Já no artigo 39, § 4º da Emenda, abriu-se o precedente para uma forma de remuneração denominada subsídio para os membros de poder, que será uma única parcela, estando proibido qualquer adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie de remuneração, sempre obedecendo ao disposto no artigo 37, incisos X e XI, sobre a fixação de teto:

“§4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI”.

Este dispositivo oferece transparência na forma de remuneração dos membros de Poder e detentores de mandato eletivo.

A Emenda também incluiu um dispositivo na Carta Magna que obriga os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a publicar, anualmente, os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

Assim, a sociedade tomará conhecimento dos valores percebidos pelos detentores do Poder e seus servidores públicos.

Existem outros postos que merecem ser ressaltados nas inovações trazidas pela Emenda nº 19/98, como as profundas alterações no chamado “terceiro setor” da Administração Pública, criando figuras como as “organizações sociais”, mas por ora deixaremos este registro a título de destaque.

Entretanto, não se pode deixar de mencionar a nova redação do caput do art. 37 da Constituição Federal, o qual resume, de certa forma, o espírito da Reforma Administrativa :

“**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)» (grifo nosso)

O princípio da eficiência, grafado no texto constitucional, denota o desejo do Governo e do legislador em garantir a batalha que se deve travar contra a corrupção, o nepotismo, a baixa qualidade dos serviços públicos etc., numa forma de responder aos anseios da população cansada de injustiça social, falta de respeito no trato com a coisa pública e negligência na prestação dos serviços públicos oferecidos.

O princípio da eficiência agora expresso na Constituição Federal constitui norma plenamente exigível e concretizável, criando um vínculo imediato entre o agente público e o cidadão, cansado pela má qualidade dos serviços que lhes são prestados pelo Estado. Qualidade esta denegrida ao longo de décadas por culpa de um Estado burocrático, pesado e lento.

Agora, juridicamente reconhecido dentro da Carta Magna, o princípio da eficiência amplia os horizontes para o estudo das questões relacionadas com a ação administrativa. Eis o primeiro passo tomado para outros que virão na Reforma Administrativa do Estado Brasileiro.

#### Novo papel do Estado

Somente a partir de reformas profundas em sua máquina administrativa poderá o Brasil garantir maior controle e justiça social. O Estado deve abandonar o papel de executor ou prestador direto de serviços, para se colocar, entretanto, como agente regulador e provedor ou promotor destes, em cuja função o Estado continuará a subsidiá-los, facilitando o oferecimento, ao mesmo tempo, do controle social direto e a participação ativa da sociedade.

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MODELO RACIONAL-LEGAL AO PARADIGMA PÓS-BUCROCRÁTICO; O ESTADO OLIGÁRQUICO E PATRIMONIAL, O ESTADO AUTORITÁRIO E BUCROCRÁTICO, O ESTADO DO BEM-ESTAR, O ESTADO REGULADOR**

Vamos a partir de agora tratar da Administração Pública no Brasil, considerando a evolução histórica do modo pelo qual a gestão das organizações governamentais vem sendo praticada em nosso país. A importância do tema reside no fato de que a Administração Pública em todo o mundo vem experimentando um processo de profundas transformações, que se iniciou na década de 70, formado por um conjunto amplo de correntes de pensamento, que formam a chamada “Nova Gestão Pública” (do original em inglês NPM – “New Public Management”). Esse processo também ocorre no Brasil. Para entender o que é a gestão pública hoje, precisamos retroceder no tempo e analisar sua evolução ao longo das décadas.

Nos últimos anos assistimos em todo o mundo a um debate acalorado – ainda longe de concluído – sobre o papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia. Nos anos 50, o economista Richard Musgrave enunciou as três funções clássicas do Estado:

- Função alocativa: prover os bens e serviços não adequadamente fornecidos pelo mercado
- Função distributiva: promover ajustamentos na distribuição da renda;

- Função estabilizadora: evitar grandes flutuações nos níveis de inflação e desemprego.

De fato, entre o período que vai de 1945 (final da segunda guerra mundial) e 1973(ano do choque do petróleo), a economia mundial experimentou uma grande expansão econômica, levando este período a ser denominado de “era dourada”.

Desenvolveu-se a figura do Estado-Provedor de bens e serviços, também chamado de Estado de Bem-Estar Social (Welfare State). Houve uma grande expansão do Estado (e, conseqüentemente, da Administração Pública), logicamente com um crescimento importante dos custos de funcionamento da máquina pública. A partir dos anos 70, o ritmo de expansão da economia mundial diminuiu, e o Estado começa a ter problemas no desempenho de suas funções, perdendo gradativamente a capacidade de atender às crescentes demandas sociais. Esta situação, aliada a um processo de crescente endividamento público, acarretaria mais tarde, principalmente nos anos 80, a chamada crise fiscal do Estado: a perda de sua capacidade de realizar os investimentos públicos necessários a um novo ciclo de expansão econômica. Da crise fiscal passamos à crise de gestão do Estado, uma vez que a percepção dos cidadãos sobre a disponibilidade de serviços públicos se deteriora gradativamente, à medida que o Estado perde a capacidade de realizar suas funções básicas, e não consegue acompanhar as pressões crescentes por mais saúde, educação, segurança pública, saneamento, etc... Essa crise de gestão implica na tentativa de superar as limitações do modelo de gestão vigente até então, conhecido como “modelo burocrático”, transformando-o em algo novo, mais parecido como o modo de gestão do setor privado, conhecido na área pública como “modelo gerencial”.

Assim, a redefinição do próprio papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se um tema constante a questão da reforma do Estado, uma vez que o mesmo não conseguia mais atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. Em resumo, a Crise do Estado define-se como:

1. Uma crise fiscal, caracterizada pela deterioração crescente das finanças públicas, sendo o déficit público um fator de redução de investimentos na área privada;
2. Uma crise do modo de intervenção do Estado na economia, com o esgotamento da estratégia estatizante; as empresas públicas não mais teriam condições de alavancar o crescimento econômico dos países; o paradigma do Estado interventor, nos moldes da economia Keynesiana estava cada vez mais ultrapassado;
3. Uma crise da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática, rumo à administração pública gerencial.

No Brasil, a principal repercussão destes fatos foi a Reforma do Estado nos anos 90, cujos principais pontos eram:

1. O ajuste fiscal duradouro, com a busca do equilíbrio das contas públicas;
2. A realização de reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
3. A reforma da previdência social, procurando-se dar sustentabilidade à mesma, equilibrando-se os montantes de contribuições e benefícios;
4. A inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
5. A reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas.

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolveria ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandonaria a estratégia protecionista da substituição de importações. Nesse contexto, o programa de privatizações levado a cabo nos anos 90 foi uma das formas de se perseguir tais objetivos. Por esse programa, transferiu-se para o setor privado a tarefa da produção, dado o pressuposto de que este, a princípio, realizaria tal atividade de forma mais eficiente.

Finalmente, por meio de um programa de publicização, pretendia-se transferir para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.

Portanto, segundo a ideia da reforma, o Estado reduziria seu papel de executor ou provedor direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor indireto ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, etc. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.

Nessa nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

Considerando essa tendência, pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão, melhorando a capacidade do Estado de implementar as políticas públicas, sem os limites, a rigidez e a ineficiência da sua máquina administrativa.

### As três formas de Administração Pública

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, os custos dessa defesa passaram a ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm cedendo lugar a um novo tipo de administração: a **administração gerencial**.

Assim, partindo-se de uma perspectiva histórica, verifica-se que a administração pública evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

### Administração Pública Patrimonialista

Nas sociedades anteriores ao advento do Capitalismo e da Democracia, o Estado aparecia como um ente “privatizado”, no sentido de que não havia uma distinção clara, por parte dos governantes, entre o patrimônio público e o seu próprio patrimônio privado.

O Rei ou Monarca estabelecia seu domínio sobre o país de forma absoluta, não aceitando limites entre a “res publica” e a “res principis”. Ou seja, a “coisa pública” se confundia com o patrimônio particular dos governantes, pois não havia uma fronteira muito bem definida entre ambas.

Nessas condições, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuíam status de nobreza real. Os cargos eram considerados prebendas, ou seja, títulos passíveis de negociação, sujeitos à discricionariedade do governante.

A corrupção e o nepotismo eram inerentes a esse tipo de administração. O foco não se encontrava no atendimento das necessidades coletivas mas, sobretudo, nos interesses particulares do soberano e de seus auxiliares.

Este cenário muda no final do século XIX, no momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes. Mercado e Sociedade Civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se inaceitável, pois não mais cabia um modelo de administração pública que privilegiava uns poucos em detrimento de muitos.

As novas exigências de um mundo em transformação, com o desenvolvimento econômico que se seguia, trouxeram a necessidade de reformulação do modo de gestão do Estado.

### Administração Pública Burocrática

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal.

Os controles administrativos implantados visam evitar a corrupção e o nepotismo. A forma de controle é sempre a priori, ou seja, controle dos procedimentos, das rotinas que devem nortear a realização das tarefas.

Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem suas diversas demandas sociais. Por isso, são empregados controles rígidos dos processos como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento aos cidadãos.

Uma consequência disto é que os próprios controles se tornam o objetivo principal do funcionário. Dessa forma, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

A principal qualidade da administração pública burocrática é o controle dos abusos contra o patrimônio público; o principal defeito, a ineficiência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como “clientes”.

Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade. O problema começou a se tornar mais evidente a partir da ampliação da participação do Estado na vida dos indivíduos.

Valem aqui alguns comentários adicionais sobre o termo “Burocracia”.

Max Weber, importante cientista social, ocupou-se de inúmeros aspectos das sociedades humanas. Na década de 20, publicou estudos sobre o que ele chamou o tipo ideal de burocracia, ou seja, um esquema que procura sintetizar os pontos comuns à maioria das organizações formais modernas, que ele contrastou com as sociedades primitivas e feudais. As organizações burocráticas seriam máquinas totalmente impessoais, que funcionam de acordo com regras que ele chamou de racionais – regras que dependem de lógica e não de interesses pessoais.

Weber estudou e procurou descrever o alicerce formal-legal em que as organizações reais se assentam. Sua atenção estava dirigida para o processo de autoridade obediência (ou processo de dominação) que, no caso das organizações modernas, depende de leis. No modelo de Weber, as expressões “organização formal” e “organização burocrática” são sinônimas.

“Dominação” ou autoridade, segundo Weber, é a probabilidade de haver obediência dentro de um grupo determinado. Há três tipos puros de autoridade ou dominação legítima (aquela que conta com o acordo dos dominados):

---

ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
E FINANCEIRA E ORÇAMENTO PÚBLICO

---

1. Orçamento público. Conceito Técnicas orçamentárias. Princípios orçamentários . . . . .	01
2. Ciclo orçamentário. Processo orçamentário . . . . .	17
3. O orçamento público no Brasil. Sistema de planejamento e de orçamento federal. Plano plurianual. Diretrizes orçamentárias. Orçamento anual. Sistema e processo de orçamentação. Classificações orçamentárias. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais. . . . .	20
4. Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações. Alterações orçamentárias . . . . .	22
5. Receita pública. Conceito e classificações. Estágios. Fontes. Dívida ativa . . . . .	25
6. Despesa pública. Conceito e classificações. Estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida flutuante e fundada. Suprimento de fundos . . . . .	27
7. Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal) . . . . .	40
8. Lei nº 4.320/1964 e suas alterações . . . . .	52

**ORÇAMENTO PÚBLICO. CONCEITO. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS**

Tradicionalmente o orçamento é compreendido como uma peça que contém apenas a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado período, sem preocupação com planos governamentais de desenvolvimento, tratando-se assim de mera peça contábil - financeira. Tal conceito não pode mais ser admitido, pois, conforme vimos no módulo anterior, a intervenção estatal na vida da sociedade aumentou de forma acentuada e com isso o planejamento das ações do Estado é imprescindível.

Hoje, o orçamento é utilizado como instrumento de planejamento da ação governamental, possuindo um aspecto dinâmico, ao contrário do orçamento tradicional já superado, que possuía caráter eminentemente estático.

Para Aliomar Baleeiro, o orçamento público “é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

A função do Orçamento é permitir que a sociedade acompanhe o fluxo de recursos do Estado (receitas e despesas). Para isto, o governo traduz o seu plano de ação em forma de lei. Esta lei passa a representar seu compromisso executivo com a sociedade que lhe delegou poder.

O projeto de lei orçamentária é elaborado pelo Executivo, e submetido à apreciação do Legislativo, que pode realizar alterações no texto final. A partir daí, o Executivo deve promover sua implementação de forma eficiente e econômica, dando transparência pública a esta implementação. Por isso o orçamento é um problema quando uma administração tem dificuldades para conviver com a vontade do Legislativo e da sociedade: devido à sua força de lei, o orçamento é um limite à sua ação.

Em sua expressão final, o orçamento é um extenso conjunto de valores agrupados por unidades orçamentárias, funções, programas, atividades e projetos. Com a inflação, os valores não são imediatamente compreensíveis, requerendo vários cálculos e o conhecimento de conceitos de matemática financeira para seu entendimento. Isso tudo dificulta a compreensão do orçamento e a sociedade vê debilitada sua possibilidade de participar da elaboração, da aprovação, e, posteriormente, acompanhar a sua execução.

Pode-se melhorar a informação oferecida aos cidadãos sem dificultar o entendimento, através da técnica chamada análise vertical, agrupando as receitas e despesas em conjuntos (atividade, grupo, função), destacando-se individualmente aqueles que tenham participação significativa. É apresentada a participação percentual dos valores destinados a cada item no total das despesas ou receitas. Em vez de comunicar um conjunto de números de difícil entendimento ou valores sem base de comparação, é possível divulgar informações do tipo “a prefeitura vai gastar 15% dos seus recursos com pavimentação”, por exemplo.

Uma outra análise que pode ser realizada é a análise horizontal do orçamento. Esta técnica compara os valores do orçamento com os valores correspondentes nos orçamentos anteriores (expressos em valores reais, atualizados monetariamente, ou em moeda forte).

Essas técnicas e princípios de simplificação devem ser aplicados na apresentação dos resultados da execução orçamentária (ou seja, do cumprimento do orçamento), confrontando o previsto com o realizado em cada período e para cada rubrica. Deve-se apresentar, também, qual a porcentagem já recebida das receitas e a porcentagem já realizada das despesas.

É fundamental que a peça orçamentária seja convertida em valores constantes, permitindo avaliar o montante real de recursos envolvidos.

Uma outra forma de alteração do valor real é através das margens de suplementação. Para garantir flexibilidade na execução do orçamento, normalmente são previstas elevadas margens de suplementação, o que permite um uso dos recursos que modifica profundamente as prioridades estabelecidas. Com a indexação orçamentária mensal à inflação real, consegue-se o grau necessário de flexibilidade na execução orçamentária, sem permitir burlar o orçamento através de elevadas margens de suplementação. Pode-se restringir a margem a um máximo de 3%.

Não basta dizer quanto será arrecadado e gasto. É preciso apresentar as condições que permitiram os níveis previstos de entrada e dispêndio de recursos.

No caso da receita, é importante destacar o nível de evolução econômica, as melhorias realizadas no sistema arrecadador, o nível de inadimplência, as alterações realizadas na legislação, os mecanismos de cobrança adotados.

No caso da despesa, é importante destacar os principais custos unitários de serviços e obras, as taxas de juros e demais encargos financeiros, a evolução do quadro de pessoal, a política salarial e a política de pagamento de empréstimos e de atrasados.

Os resultados que a simplificação do orçamento geram são, fundamentalmente, de natureza política. Ela permite transformar um processo nebuloso e de difícil compreensão em um conjunto de atividades caracterizadas pela transparência.

Como o orçamento passa a ser apresentado de forma mais simples e acessível, mais gente pode entender seu significado. A sociedade passa a ter mais condições de fiscalizar a execução orçamentária e, por extensão, as próprias ações do governo municipal. Se, juntamente com esta simplificação, forem adotados instrumentos efetivos de intervenção da população na sua elaboração e controle, a participação popular terá maior eficácia.

Os orçamentos sintéticos, ao apresentar o orçamento (ou partes dele, como o plano de obras e os orçamentos setoriais) de forma resumida, fornecem uma informação rápida e acessível. A análise vertical permite compreender o que de fato influencia a receita e para onde se destinam os recursos, sem a “poluição numérica” de dezenas de rubricas de baixo valor. Funciona como um demonstrativo de origens e aplicações dos recursos da prefeitura, permitindo identificar com clareza o grau de dependência do governo de recursos próprios e de terceiros, a importância relativa das principais despesas, através do esclarecimento da proporção dos recursos destinada ao pagamento do serviço de terceiros, dos materiais de consumo, encargos financeiros, obras, etc.

A análise horizontal facilita as comparações com governos e anos anteriores.

A evidenciação das premissas desnuda o orçamento ao público, trazendo possibilidades de comparação. Permite perguntas do tipo: “por que a prefeitura vai pagar x por este serviço, se o seu preço de mercado é metade de x?”. Contribui para esclarecer os motivos de ineficiência da prefeitura nas suas atividades-meio e na execução das políticas públicas.

Apesar dos muitos avanços alcançados na gestão das contas públicas no Brasil, a sociedade ainda não se desfez da sensação de caixa preta quando se trata de acompanhar as contas públicas.

A gestão das contas públicas brasileiras passou por melhorias institucionais tão expressivas que é possível falar-se de uma verdadeira revolução. Mudanças relevantes abrangeram os processos e ferramentas de trabalho, a organização institucional, a constituição e capacitação de quadros de servidores, a reformulação do arcabouço legal e normativo e a melhoria do relacionamento com a sociedade, em âmbito federal, estadual e municipal.

Os diferentes atores que participam da gestão das finanças públicas tiveram suas funções redefinidas, ampliando-se as prerrogativas do Poder Legislativo na condução do processo decisório pertinente à priorização do gasto e à alocação da despesa. Esse processo se efetivou fundamentalmente pela unificação dos orçamentos do Governo Federal, antes constituído pelo orçamento da União, pelo orçamento monetário e pelo orçamento da previdência social.

Criou-se a Secretaria do Tesouro Nacional, em processo em que foram redefinidas as funções do Banco do Brasil, do Banco Central e do Tesouro Nacional.

Consolidou-se a visão de que o horizonte do planejamento deve compreender a elaboração de um Plano Plurianual (PPA) e, a cada ano, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que por sua vez deve preceder a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Introduziu-se o conceito de responsabilidade fiscal, reconhecendo-se que os resultados fiscais e, por consequência, os níveis de endividamento do Estado, não podem ficar ao sabor do acaso, mas devem decorrer de atividade planejada, consubstanciada na fixação de metas fiscais. Os processos orçamentário e de planejamento, seguindo a tendência mundial, evoluíram das bases do orçamento-programa para a incorporação do conceito de resultados finalísticos, em que os recursos arrecadados devem retornar à sociedade na forma de bens e serviços que transformem positivamente sua realidade.

A transparência dos gastos públicos tornou-se possível graças à introdução de modernos recursos tecnológicos, propiciando registros contábeis mais ágeis e plenamente confiáveis. A execução orçamentária e financeira passou a contar com facilidades operacionais e melhores mecanismos de controle. Por consequência, a atuação dos órgãos de controle tornou-se mais eficaz, com a adoção de novo instrumental de trabalho, como a introdução do SIAFI e da conta única do Tesouro Nacional, acompanhados de diversos outros aperfeiçoamentos de ferramentas de gestão.

### ***Evolução histórica dos princípios orçamentários constitucionais***

Resultado da experiência histórica da gestão dos recursos públicos, os princípios orçamentários foram sendo desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência, permitindo às normas orçamentárias adquirirem crescente eficácia.

Assim, os princípios, sendo enunciados em sua totalidade de maneira genérica que quase sempre se expressam em linguagem constitucional ou legal, estão entre os valores e as normas na escala da concretização do direito e com eles não se confundem.

Os princípios representam o primeiro estágio de concretização dos valores jurídicos a que se vinculam. A justiça e a segurança jurídica começam a adquirir concretude normativa e ganham expressão escrita.

Mas os princípios ainda comportam grau elevado de abstração e indeterminação.

Os princípios financeiros são dotados de eficácia, isto é, produzem efeitos e vinculam a eficácia principiológica, conducente à normativa plena, e não a eficácia própria da regra concreta, atributiva de direitos e obrigações.

Assim, os princípios não se colocam, pois, além ou acima do Direito (ou do próprio Direito positivo); também eles - numa visão ampla, superadora de concepções positivistas, literalista e absolutizantes das fontes legais - fazem parte do complexo ordenamental.

Não se contrapõem às normas, contrapõem-se tão-somente aos preceitos; as normas jurídicas é que se dividem em normas-princípios e normas-disposições.

Resultado da experiência histórica da gestão dos recursos públicos, os princípios orçamentários foram sendo desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência, permitindo às normas orçamentá-

rias adquirirem crescente eficácia, ou seja, que produzissem o efeito desejado, tivessem efetividade social, e fossem realmente observadas pelos receptores da norma, em especial o agente público.

Como princípios informadores do direito - e são na verdade as idéias centrais do sistema dando-lhe sentido lógico - foram sendo, gradativa e cumulativamente, incorporados ao sistema normativo.

Os princípios orçamentários, portanto, projetam efeitos sobre a criação - subsidiando o processo legislativo -, a integração - possibilitando a colmatagem das lacunas existentes no ordenamento - e a interpretação do direito orçamentário, auxiliando no exercício da função jurisdicional ao permitir a aplicação da norma a situação não regulada especificamente.

Alguns desses princípios foram adotados em certo momento por condizerem com as necessidades da época e posteriormente abandonados, ou pelo menos transformados, relativizados, ou mesmo mitigados, e o que ocorreu com o princípio do equilíbrio orçamentário, tão precioso ao estado liberal do século XIX, e que foi em parte relativizado com o advento do estado do bem estar social no período pós guerra.

Nos anos oitenta e noventa, em movimento pendular, o princípio do equilíbrio orçamentário foi revigorado e dada nova roupagem em face dos crescentes déficits estruturais advindos da dificuldade do Estado em financiar os extensos programas de segurança social e de alavancagem do desenvolvimento econômico.

Nossas Constituições, desde a Imperial até a atual, sempre deram tratamento privilegiado à matéria orçamentária.

De maneira crescente, foram sendo incorporados novos princípios orçamentários às várias cartas constitucionais reguladoras do Estado brasileiro.

Instaura-se a ordem constitucional soberana em nosso Império, e a Carta de 1824, em seus arts.171 e 172, institui as primeiras normas sobre o orçamento público no Brasil .

Estatui-se a reserva de lei - a aprovação da peça orçamentária deve observar regular processo legislativo - e a reserva de parlamento - a competência para a aprovação é privativa do Poder Legislativo, sujeita à sanção do Poder Executivo - para a aprovação do orçamento.

Inserse-se O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE, ou temporalidade-significa que a autorização legislativa do gasto deve ser renovada a cada exercício financeiro - o orçamento era para vigor por um ano e sua elaboração competência do Ministro da Fazenda, cabendo à Assembléia-Geral - Câmara dos Deputados e Senado - sua discussão e aprovação.

Pari passu com a inserção da anualidade, fixa-se o PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DA DESPESA - advindo do princípio geral da submissão da Administração à lei, a despesa pública deve ter prévia autorização legal. Entretanto, no período de 1822 a 1829, o Brasil somente teve orçamentos para a Corte e a Província do Rio de Janeiro, não sendo observado o PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE - o orçamento deve conter todas as receitas e despesas da entidade, de qualquer natureza, procedência ou destino, inclusive a dos fundos, dos empréstimos e dos subsídios.

O primeiro orçamento geral do Império somente seria aprovado oito anos após a Independência, pelo Decreto Legislativo de 15.12.1830, referente ao exercício 1831-32.

Este orçamento continha normas relativas à elaboração dos orçamentos futuros, aos balanços, à instituição de comissões parlamentares para o exame de qualquer repartição pública e à obrigatoriedade de os ministros de Estado apresentarem relatórios impressos sobre o estado dos negócios a cargo das respectivas pastas e a utilização das verbas sob sua responsabilidade.

A reforma na Constituição imperial de 1824, emendada pela Lei de 12.08.1834, regulou o funcionamento das assembleias legislativas provinciais definindo-lhes a competência na fixação das receitas e despesas municipais e provinciais, bem como regrido a repartição entre os municípios e a sua fiscalização.

A Constituição republicana de 1891 introduziu profundas alterações no processo orçamentário. A elaboração do orçamento passou à competência privativa do Congresso Nacional.

Embora a Câmara dos Deputados tenha assumido a responsabilidade pela elaboração do orçamento, a iniciativa sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extra-oficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária.

A experiência orçamentária da República Velha revelou-se inadequada. Os parlamentos, em toda parte, são mais sensíveis à criação de despesas do que ao controle do déficit.

A reforma Constitucional de 1926 tratou de eliminar as distorções observadas no orçamento da República. Buscou-se, para tanto, promover duas alterações significativas: a proibição da concessão de créditos ilimitados e a introdução do princípio constitucional da exclusividade, ao inserir-se preceito prevendo: **“Art. 34. § 1º As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição: a) a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da receita; b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.”**

O PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE, ou da pureza orçamentária, limita o conteúdo da lei orçamentária, impedindo que nela se pretendam incluir normas pertencentes a outros campos jurídicos, como forma de se tirar proveito de um processo legislativo mais rápido, as denominadas “caudas orçamentárias”, tackings dos ingleses, os riders dos norte-americanos, ou os Bepackungen dos alemães, ou ainda os cavaliers budgétaires dos franceses. Prática essa denominada por Epitácio Pessoa em 1922 de “verdadeira calamidade nacional”. No dizer de Ruy Barbosa, eram os “orçamentos rabilongos”, que introduziram o registro de hipotecas no Brasil e até a alteração no processo de desquite propiciaram. Essa foi a primeira inserção deste princípio em textos constitucionais brasileiros, já na sua formulação clássica, segundo a qual a lei orçamentária não deveria conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas: a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação de receita; e a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

O princípio da exclusividade sofreu duas modificações na Constituição de 1988. Na primeira, não mais se autoriza a inclusão na lei orçamentária de normas sobre o destino a dar ao saldo do exercício como o fazia a Constituição de 1967.

Na segunda, podem ser autorizadas quaisquer operações de crédito, por antecipação de receita ou não.

A mudança refletiu um aprimoramento da técnica orçamentária, com o advento principalmente da Lei 4.320, de 1964, que regulou a utilização dos saldos financeiros apurados no exercício anterior pelo Tesouro ou entidades autárquicas e classificou como receita do orçamento o produto das operações de crédito.

A Constituição de 1934 restaurou, no plano constitucional, a competência do Poder Executivo para elaboração da proposta, que passou à responsabilidade direta do Presidente da República. Cabia ao Legislativo a análise e votação do orçamento, que podia, inclusive, ser emendado.

Além disso, a Constituição de 1934, como já mencionado anteriormente, estabelecia que a despesa deveria ser discriminada, obedecendo, pelo menos a parte variável, a rigorosa especialização.

Trata-se do PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO, ou especialidade, ou ainda, da discriminação da despesa, que se confunde com a própria questão da legalidade da despesa pública e é a razão de ser da lei orçamentária, prescrevendo que a autorização legislativa se refira a despesas específicas e não a dotações globais.

O princípio da especialidade abrange tanto o aspecto qualitativo dos créditos orçamentários quanto o quantitativo, vedando a concessão de créditos ilimitados.

Tal princípio só veio a ser expresso na Constituição de 1934, encerrando a explicitação da finalidade e da natureza da despesa e dando efetividade à indicação do limite preciso do gasto, ou seja, a dotação.

Norma no sentido da limitação dos créditos orçamentários permaneceu em todas as constituições subsequentes à reforma de 1926, com a exceção da Super lei de 1937.

O princípio da especificação tem profunda significância para a eficácia da lei orçamentária, determinando a fixação do montante dos gastos, proibindo a concessão de créditos ilimitados, que na Constituição de 1988, como nas demais anteriores, encontra-se expresso no texto constitucional, art. 167, VII (art. 62, § 1º, “b”, na de 1969 e art. 75 na de 1946).

Pode ser também de caráter qualitativo, vedando a transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, como hoje dispõe o art. 167, VI (art. 62, §1º, “a”, na de 1969 e art. 75 na de 1946).

Ou, finalmente pode o princípio referir-se ao aspecto temporal, limitando a vigência dos créditos especiais e extraordinários ao exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que reabertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente, ex vi do atual art. 167, § 2º (art. 62, § 4º, na de 1969 e sem previsão na de 1946).

Exceção a este princípio basilar foi a Constituição de 1937, que previa a aprovação pelo Legislativo de verbas globais por órgãos e entidades. A elaboração do orçamento continuava sendo de responsabilidade do Poder Executivo - agora a cargo de um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República - e seu exame e aprovação seria da competência da Câmara dos Deputados e do Conselho Fiscal. Durante o Estado Novo, entretanto, nem mesmo essa prerrogativa chegou a ser exercida, uma vez que as casas legislativas não foram instaladas e os orçamentos do período 1938-45 terminaram sendo elaborados e aprovados pelo Presidente da República, com o assessoramento do recém criado Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP.

O período do Estado Novo marca de forma indelével a ausência do estado de direito, demonstrando cabalmente a importância da existência de uma lei orçamentária, soberanamente aprovada pelo Parlamento, para a manutenção da equipotência dos poderes constituídos, esteio da democracia.

A Constituição de 1946 reafirmaria a competência do Poder Executivo quanto à elaboração da proposta orçamentária, mas devolveria ao Poder Legislativo suas prerrogativas quanto à análise e aprovação do orçamento, inclusive emendas à proposta do governo.

Manteria, também, intactos os princípios orçamentários até então consagrados. Sob a égide da Constituição de 1946 foi aprovada e sancionada a Lei nº 4.320, de 17.03.64, estatuinto “Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

Verdadeiro estatuto das finanças públicas, levando mais de dez anos sua tramitação legislativa, tal lei incorporou importantes avanços em termos de técnica orçamentária, inclusive com a introdução da técnica do orçamento-programa a nível federal. A Lei 4.320/64, art. 15, estabeleceu que a despesa fosse discriminada no mínimo por elementos.

A Constituição de 1967 registrou pela primeira vez em um texto constitucional o PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO. O axioma clássico de boa administração para as finanças públicas perdeu seu caráter absoluto, tendo sido abandonado pela doutrina o equilíbrio geral e formal, embora não se deixe de postular a busca de um equilíbrio dinâmico. Inserem-se neste contexto as normas que limitam os gastos com pessoal, acolhidas nas Constituições de 67 e de 88 (CF art. 169) e a vedação à realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital (CF art. 167, III).

Hoje não mais se busca o equilíbrio orçamentário formal, mas sim o equilíbrio amplo das finanças públicas.

O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesa. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada.

Os PRINCÍPIOS DA UNIDADE E DA UNIVERSALIDADE também sofreriam alterações na Constituição de 1967. Esses princípios são complementares: todas as receitas e todas as despesas de todos os Poderes, órgãos e entidades devem estar consignadas num único documento, numa única conta, de modo a evidenciar a completa situação fiscal para o período.

A partir de 1967, a Constituição deixou de consignar expressamente o mandamento de que o orçamento seria uno, inserto no texto constitucional desde 1934. Coincidentemente, foi nessa Constituição que, ao lado do orçamento anual, se introduziu o orçamento plurianual de investimentos. Desta maneira, introduziu-se um novo PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL-ORÇAMENTÁRIO, O DA PROGRAMAÇÃO - a programação constante da lei orçamentária relativa aos projetos com duração superior ao exercício financeiro devem observar o planejamento de médio e longo prazo constante de outras normas preordenadoras. Sem ferir o princípio da unidade, por se tratar de instrumento de planejamento, complementar à autorização para a despesa contida na lei orçamentária anual, ou o princípio da universalidade, que diz respeito unicamente ao orçamento anual, veio propiciar uma ligação entre o planejamento de médio e longo prazo com a orçamentação anual. O Orçamento Plurianual de Investimentos - OPI não chegou a ter eficácia, não encontrando abrigo na Constituição de 1988, que estabeleceu, ao invés, um plano plurianual (PPA).

Não obstante o fato das Constituições e normas a ela inferiores alardearem os princípios da universalidade e unidade orçamentária, na prática, até meados dos anos oitenta, parcela considerável dos dispêndios da União não passavam pelo Orçamento Geral da União - OGU. O orçamento discutido e aprovado pelo Congresso Nacional não incluía os encargos da dívida mobiliária federal, os gastos com subsídios e praticamente a totalidade das operações de crédito de responsabilidade do Tesouro, como fundos e programas. Tais despesas eram realizadas autonomamente pelo Banco Central e Banco do Brasil por intermédio do denominado "Orçamento Monetário-OM" e "Conta-movimento", respectivamente. Ainda tinha-se o Orçamento-SEST, que consistia no orçamento de investimento das empresas públicas, de economia mista, suas subsidiárias e controladas direta ou indiretamente pela União.

Todos estes documentos eram aprovados exclusivamente pelo Presidente da República. Somente a partir de 1984, com a gradativa inclusão no OGU do OM, extinção da "conta-movimento" no Banco do Brasil e de outras medidas administrativas, coroadas pela promulgação da carta constitucional de 1988, passou-se a dar efetividade ao princípio da unidade e universalidade orçamentária.

A aplicação do PRINCÍPIO DA UNIDADE foi elástico na Constituição de 1988, embora o art. 165 § 5º diga "A lei orçamentária anual compreenderá", porquanto deixou de fora do orçamento fiscal as ações de saúde e assistência social, tipicamente financiadas com os recursos ordinários do Tesouro, para compor com elas um orçamento distinto, em relação promíscua com as prestações da Previdência Social.

Esta última sim, e somente esta, merecedora de tratamento em documento separado, observadas em seu âmbito a unidade e a universalidade, já que se trata de um sistema distinto de prestações e contraprestações de caráter continuado, que deve manter um equilíbrio econômico- financeiro auto-sustentado.

Outra inovação da Constituição de 1988 foi o orçamento de investimentos das empresas estatais. Não há aqui, entretanto, quebra da unidade orçamentária, uma vez que se trata, obviamente, de um segmento nitidamente distinto do orçamento fiscal, a não ser no que se refere àquelas unidades empresariais dependentes de recursos do Tesouro para sua manutenção, caso em que devem ser incluídas integralmente no orçamento fiscal, como vem ocorrendo por força de disposições contidas na últimas LDOs.

A adoção do Orçamento de Investimento nas empresas nas quais a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto, nos termos do art. 165, § 5º, correspondeu a um avanço na aplicação do princípio da universalidade dos gastos, ainda que excluídos os dispêndios relativos à manutenção destas entidades.

O PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO DE RECEITAS determina que essas não sejam previamente vinculadas a determinadas despesas, a fim de que estejam livres para sua alocação racional, no momento oportuno, conforme as prioridades públicas.

A Constituição de 1967 o adotou, relativamente aos tributos, ressalvados os impostos únicos e o disposto na própria Constituição e em leis complementares.

A Carta de 1988, por sua vez, restringe a aplicação do princípio aos impostos, observadas as exceções indicadas na Constituição e somente nesta, não permitindo sua ampliação mediante lei complementar.

A emenda constitucional revisional nº 1, de 1994, ao criar o Fundo Social de Emergência-FSE e desvincular, ainda que somente para os exercícios financeiros de 1994 e 1995, 20% dos impostos e contribuições da União, demonstrou a necessidade de se permitir a flexibilidade na alocação dos recursos na elaboração e execução orçamentária.

A Constituição de 1988 inovou em termos de constitucionalização de princípios regentes dos atos administrativos em geral e aplicando-os à matéria orçamentária, elevando a nível constitucional os PRINCÍPIOS DA CLAREZA E DA PUBLICIDADE, a exemplo do previsto no art. 165, § 6º - que determina que o projeto da lei orçamentária venha acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia - e no art. 165, §3º - que estipula a publicação bimestralmente de relatório resumido da execução orçamentária.

#### **Princípios Orçamentários**

Os princípios orçamentários básicos para a elaboração, execução e controle do orçamento público, válidos para todos os poderes e nos três níveis de governo, estão definidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, aplicadas à elaboração e ao controle dos orçamentos.

### Princípio Orçamentário da Unidade

De acordo com este princípio previsto no artigo 2º da Lei nº 4.320/1964, cada ente da federação (União, Estado ou Município) deve possuir apenas um orçamento, estruturado de maneira uniforme.

Tal princípio é reforçado pelo princípio da “unidade de caixa”, previsto no artigo 56 da referida Lei, segundo o qual todas as receitas e despesas convergem para um fundo geral (conta única), a fim de se evitar as vinculações de certos fundos a fins específicos.

O objetivo é apresentar todas as receitas e despesas numa só conta, a fim de confrontar os totais e apurar o resultado: equilíbrio, déficit ou superávit. Atualmente, o processo de integração planejamento-orçamento tornou o orçamento necessariamente multi-documental, em virtude da aprovação, por leis diferentes, de vários documentos (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), uns de planejamento e outros de orçamento e programas. Em que pese tais documentos serem distintos, inclusive com datas de encaminhamento diferentes para aprovação pelo Poder Legislativo, devem, obrigatoriamente ser compatibilizados entre si, conforme definido na própria Constituição Federal.

O modelo orçamentário adotado a partir da Constituição Federal de 1988, com base no § 5º do artigo 165 da CF 88 consiste em elaborar orçamento único, desmembrado em: Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento da Empresas Estatais, para melhor visibilidade dos programas do governo em cada área. O artigo 165 da Constituição Federal define em seu parágrafo 5º o que deverá constar em cada desdobramento do orçamento:

*“§ 5º – A lei orçamentária anual compreenderá:*

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

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

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

### Princípio Orçamentário da Universalidade

Segundo os artigos 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964, a Lei Orçamentária deverá conter todas as receitas e despesas. Isso possibilita controle parlamentar sobre todos os ingressos e dispêndios administrados pelo ente público.

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

*Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.*

*Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.”*

Tal princípio complementa-se pela “regra do orçamento bruto”, definida no artigo 6º da Lei nº 4.320/1964:

*“Art. 6º. Todas as receitas e despesas constarão da lei de orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.”*

### Princípio Orçamentário da Anualidade ou Periodicidade

O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, conforme dispõe o artigo 34 da Lei nº 4320/1964:

*“Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.”*

Observa-se, entretanto, que os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício podem ser reabertos, se necessário, e, neste caso, serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente, conforme estabelecido no § 3º do artigo 167 da Carta Magna.

### Princípio Orçamentário da Exclusividade

Tal princípio tem por objetivo impedir a prática, muito comum no passado, da inclusão de dispositivos de natureza diversa de matéria orçamentária, ou seja, previsão da receita e fixação da despesa. Previsto no artigo 165, § 8º da Constituição Federal, estabelece que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária (ARO), nos termos da lei. As leis de créditos adicionais também devem observar esse princípio.

### Princípio Orçamentário do Equilíbrio

Esse princípio estabelece que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período. Havendo reestimativa de receitas com base no excesso de arrecadação e na observação da tendência do exercício, pode ocorrer solicitação de crédito adicional. Nesse caso, para fins de atualização da previsão, devem ser considerados apenas os valores utilizados para a abertura de crédito adicional.

Conforme o caput do artigo 3º da Lei nº 4.320/1964, a Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Assim, o equilíbrio orçamentário pode ser obtido por meio de operações de crédito. Entretanto, conforme estabelece o artigo 167, III, da Constituição Federal é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, dispositivo conhecido como “regra de ouro”. De acordo com esta regra, cada unidade governamental deve manter o seu endividamento vinculado à realização de investimentos e não à manutenção da máquina administrativa e demais serviços.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também estabelece regras limitando o endividamento dos entes federados, nos artigos 34 a 37:

*“ Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.*

*Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.*

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

*I – financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;*

*II – refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.*