



OP-085JN-21

CÓD: 7891182042765

AERONÁUTICA

AERONÁUTICA (EEAR)

Sargento - SAD - Administração

PORTARIA DIRENS Nº 279/DPE, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2020

Língua Portuguesa

1. Texto: interpretação de textos literários ou não-literários.	01
2. Gramática: fonética: sílaba: separação silábica e acentuação gráfica.	09
3. Ortografia.	11
4. Morfologia: processos de formação de palavras; classes de palavras: substantivo (classificação e flexão); adjetivo (classificação, flexão e locução adjetiva); advérbio (classificação e locução adverbial); conjunções (coordenativas e subordinativas); verbo: flexão verbal (número, pessoa, modo, tempo, voz), classificação (regulares, irregulares, defectivos, abundantes, auxiliares e principais) e conjugação dos tempos simples; pronome (classificação e emprego):	12
5. Pontuação.	19
6. Sintaxe: períodos simples (termos essenciais, integrantes e acessórios da oração) e períodos compostos (coordenação e subordinação)	20
7. Concordâncias verbal e nominal	23
8. Regências verbal e nominal	25
9. Crase e colocação pronominal.	26
10. Tipos de discurso.	26
11. Estilística: figuras de linguagem (metáfora, metonímia, hipérbole, prosopopéia, eufemismo e antítese).	29

Teoria Geral da Administração

1. A Abordagem Clássica da Administração. Administração Científica. Teoria Clássica da Administração.	01
2. A Abordagem Humanística da Administração. Teorias das Relações Humanas. Decorrências da Teoria das Relações Humanas.	02
3. A Abordagem Neoclássica da Administração. Teoria Neoclássica da Administração. Decorrência da Abordagem Neoclássica. Processo Administrativo.	03
4. Tipos de Organização.	04
5. Departamentalização.	05
6. Administração por Objetivos (APO).	05
7. Abordagem Estruturalista da Administração. Modelo Burocrático de Organização. Teoria Estruturalista da Administração.	06
8. A Abordagem Comportamental da Administração. Teoria Comportamental da Administração. Teoria do Desenvolvimento Organizacional (DO).	07
9. A Abordagem Sistêmica da Administração.	09
10. Informática e Administração.	09
11. Teoria Matemática da Administração.	11
12. Teoria de Sistemas.	15
13. A Abordagem Contingencial da Administração. Teoria da Contingência.	15
14. Novas Abordagens da Administração - A Era da Informação. Mudanças e incertezas. Melhoria contínua. Qualidade total. Reengenharia. Benchmarking. Estratégia Organizacional.	18

Contabilidade Geral

1. Patrimônio: bens, direitos e obrigações. Aspectos qualitativo e quantitativo. Representação gráfica. Situação líquida. Equação básica. Patrimônio líquido	01
2. Contas: classificação, noções de débito e crédito.	01
3. Atos e Fatos Administrativos.	02
4. Escrituração: métodos de escrituração, lançamentos.	02
5. Razonete e Balancete.	17
6. Plano de Contas.	19
7. Depreciação e Amortização.	20
8. Princípio da Competência: introdução, ajustes em contas de despesas e de receitas, regimes contábeis.	21
9. Demonstrações Financeiras.	22

Contabilidade Pública

1. Orçamento público: conceito, princípios, tipos de orçamento, da elaboração à aprovação do orçamento, créditos orçamentários e adicionais.	01
2. Receita: categorias econômicas, fontes de recurso, vinculação da receita ao orçamento, estágios, dívida ativa.	22
3. Despesa: categorias, estágios, suprimento de fundos, restos a pagar, despesa de exercício anterior, receitas x despesas no orçamento público.	24
4. Programação da Execução Financeira: Execução Financeira, SIAFI, Conta única.	39
5. Tomadas e Prestações de Contas.	39
6. Controle Interno. Controle Externo.	40

Noções de Direito Constitucional

1. Dos princípios fundamentais.	01
2. Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Dos Direitos Sociais. Da Nacionalidade. Dos Direitos Políticos. Dos Partidos Políticos.	05
3. Da Administração Pública: disposições gerais. Dos Servidores Públicos. Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Da Intervenção.	32
4. Do Conselho de Defesa Nacional.	44
5. Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio. Das Forças Armadas. Da Segurança Pública	45

Noções de Direito Administrativo

1. Regime Jurídico Administrativo: Princípios da Administração Pública	01
2. Poderes da Administração.	04
3. Atos Administrativos.	05
4. Contratos Administrativos. Licitação: princípios, obrigatoriedade de licitação, dispensa e inexigibilidade, modalidades, procedimento, anulação e revogação, recursos administrativos. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.	10
5. Processo Administrativo. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: disposições gerais, dos direitos dos administrados, dos deveres dos administrados, do início do processo, dos interessados, da competência, dos impedimentos e da suspeição, da motivação, da assistência e outros casos de extinção do processo, da anulação, revogação e convalidação, das disposições finais.	23
6. Controle da Administração Pública.	29
7. Improbidade Administrativa: legalidade, moralidade e probidade. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.	32

Informática Básica

1. Introdução aos Aplicativos do LibreOffice: Writer, Calc e Impress. Writer: Documentos; Textos; Cabeçalho e Rodapé, Quebras, Notas e Sumários; Ortografia, Tabulação e Hifenização; Imagens; Tabelas; Gráficos; Inserir Elementos; Math, o Editor de Fórmulas; Exibição de Itens e Documentos; Hiperlink, Mala Direta e PDF. Calc: Atividades Iniciais; Tipos de Dados e Alinhamento; Trabalhar com Planilhas; Texto; Imagens e Efeitos; Fórmulas; Funções Matemáticas e Estatísticas; Gráficos; Macros. Impress: Slides; Texto; Imagens e Formas; Tabelas e Gráficos; Inserir Itens no Slide; Exibição de Itens no Slide; Configurar e Exibir uma Apresentação.	01
--	----

LÍNGUA PORTUGUESA

1. Texto: interpretação de textos literários ou não-literários.	01
2. Gramática: fonética: sílaba: separação silábica e acentuação gráfica.	09
3. Ortografia.	11
4. Morfologia: processos de formação de palavras; classes de palavras: substantivo (classificação e flexão); adjetivo (classificação, flexão e locução adjetiva); advérbio (classificação e locução adverbial); conjunções (coordenativas e subordinativas); verbo: flexão verbal (número, pessoa, modo, tempo, voz), classificação (regulares, irregulares, defectivos, abundantes, auxiliares e principais) e conjugação dos tempos simples; pronome (classificação e emprego).	12
5. Pontuação.	19
6. Sintaxe: períodos simples (termos essenciais, integrantes e acessórios da oração) e períodos compostos (coordenação e subordinação)	20
7. Concordâncias verbal e nominal	23
8. Regências verbal e nominal	25
9. Crase e colocação pronominal.	26
10. Tipos de discurso.	26
11. Estilística: figuras de linguagem (metáfora, metonímia, hipérbole, prosopopéia, eufemismo e antítese).	29

TEXTO: INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS LITERÁRIOS OU NÃO-LITERÁRIOS

Compreender e interpretar textos é essencial para que o objetivo de comunicação seja alcançado satisfatoriamente. Com isso, é importante saber diferenciar os dois conceitos. Vale lembrar que o texto pode ser verbal ou não-verbal, desde que tenha um sentido completo.

A **compreensão** se relaciona ao entendimento de um texto e de sua proposta comunicativa, decodificando a mensagem explícita. Só depois de compreender o texto que é possível fazer a sua interpretação.

A **interpretação** são as conclusões que chegamos a partir do conteúdo do texto, isto é, ela se encontra para além daquilo que está escrito ou mostrado. Assim, podemos dizer que a interpretação é subjetiva, contando com o conhecimento prévio e do repertório do leitor.

Dessa maneira, para compreender e interpretar bem um texto, é necessário fazer a decodificação de códigos linguísticos e/ou visuais, isto é, identificar figuras de linguagem, reconhecer o sentido de conjunções e preposições, por exemplo, bem como identificar expressões, gestos e cores quando se trata de imagens.

Dicas práticas

1. Faça um resumo (pode ser uma palavra, uma frase, um conceito) sobre o assunto e os argumentos apresentados em cada parágrafo, tentando traçar a linha de raciocínio do texto. Se possível, adicione também pensamentos e inferências próprias às anotações.

2. Tenha sempre um dicionário ou uma ferramenta de busca por perto, para poder procurar o significado de palavras desconhecidas.

3. Fique atento aos detalhes oferecidos pelo texto: dados, fonte de referências e datas.

4. Sublinhe as informações importantes, separando fatos de opiniões.

5. Perceba o enunciado das questões. De um modo geral, questões que esperam **compreensão do texto** aparecem com as seguintes expressões: *o autor afirma/sugere que...; segundo o texto...; de acordo com o autor...* Já as questões que esperam **interpretação do texto** aparecem com as seguintes expressões: *conclui-se do texto que...; o texto permite deduzir que...; qual é a intenção do autor quando afirma que...*

Tipologia Textual

A partir da estrutura linguística, da função social e da finalidade de um texto, é possível identificar a qual tipo e gênero ele pertence. Antes, é preciso entender a diferença entre essas duas classificações.

Tipos textuais

A tipologia textual se classifica a partir da estrutura e da finalidade do texto, ou seja, está relacionada ao modo como o texto se apresenta. A partir de sua função, é possível estabelecer um padrão específico para se fazer a enunciação.

Veja, no quadro abaixo, os principais tipos e suas características:

TEXTO NARRATIVO	Apresenta um enredo, com ações e relações entre personagens, que ocorre em determinados espaço e tempo. É contado por um narrador, e se estrutura da seguinte maneira: apresentação > desenvolvimento > clímax > desfecho
TEXTO DISSERTATIVO ARGUMENTATIVO	Tem o objetivo de defender determinado ponto de vista, persuadindo o leitor a partir do uso de argumentos sólidos. Sua estrutura comum é: introdução > desenvolvimento > conclusão.
TEXTO EXPOSITIVO	Procura expor ideias, sem a necessidade de defender algum ponto de vista. Para isso, usa-se comparações, informações, definições, conceitualizações etc. A estrutura segue a do texto dissertativo-argumentativo.
TEXTO DESCRITIVO	Expõe acontecimentos, lugares, pessoas, de modo que sua finalidade é descrever, ou seja, caracterizar algo ou alguém. Com isso, é um texto rico em adjetivos e em verbos de ligação.
TEXTO INJUNTIVO	Oferece instruções, com o objetivo de orientar o leitor. Sua maior característica são os verbos no modo imperativo.

Gêneros textuais

A classificação dos gêneros textuais se dá a partir do reconhecimento de certos padrões estruturais que se constituem a partir da função social do texto. No entanto, sua estrutura e seu estilo não são tão limitados e definidos como ocorre na tipologia textual, podendo se apresentar com uma grande diversidade. Além disso, o padrão também pode sofrer modificações ao longo do tempo, assim como a própria língua e a comunicação, no geral.

Alguns exemplos de gêneros textuais:

- Artigo
- Bilhete
- Bula
- Carta
- Conto
- Crônica
- E-mail
- Lista
- Manual
- Notícia
- Poema
- Propaganda
- Receita culinária
- Resenha
- Seminário

Vale lembrar que é comum enquadrar os gêneros textuais em determinados tipos textuais. No entanto, nada impede que um texto literário seja feito com a estruturação de uma receita culinária, por exemplo. Então, fique atento quanto às características, à finalidade e à função social de cada texto analisado.

ARGUMENTAÇÃO

O ato de comunicação não visa apenas transmitir uma informação a alguém. Quem comunica pretende criar uma imagem positiva de si mesmo (por exemplo, a de um sujeito educado, ou inteligente, ou culto), quer ser aceito, deseja que o que diz seja admitido como verdadeiro. Em síntese, tem a intenção de convencer, ou seja, tem o desejo de que o ouvinte creia no que o texto diz e faça o que ele propõe.

Se essa é a finalidade última de todo ato de comunicação, todo texto contém um componente argumentativo. A argumentação é o conjunto de recursos de natureza linguística destinados a persuadir a pessoa a quem a comunicação se destina. Está presente em todo tipo de texto e visa a promover adesão às teses e aos pontos de vista defendidos.

As pessoas costumam pensar que o argumento seja apenas uma prova de verdade ou uma razão indiscutível para comprovar a veracidade de um fato. O argumento é mais que isso: como se disse acima, é um recurso de linguagem utilizado para levar o interlocutor a crer naquilo que está sendo dito, a aceitar como verdadeiro o que está sendo transmitido. A argumentação pertence ao domínio da retórica, arte de persuadir as pessoas mediante o uso de recursos de linguagem.

Para compreender claramente o que é um argumento, é bom voltar ao que diz Aristóteles, filósofo grego do século IV a.C., numa obra intitulada *“Tópicos: os argumentos são úteis quando se tem de escolher entre duas ou mais coisas”*.

Se tivermos de escolher entre uma coisa vantajosa e uma desvantajosa, como a saúde e a doença, não precisamos argumentar. Suponhamos, no entanto, que tenhamos de escolher entre duas coisas igualmente vantajosas, a riqueza e a saúde. Nesse caso, precisamos argumentar sobre qual das duas é mais desejável. O argumento pode então ser definido como qualquer recurso que torna uma coisa mais desejável que outra. Isso significa que ele atua no domínio do preferível. Ele é utilizado para fazer o interlocutor crer que, entre duas teses, uma é mais provável que a outra, mais possível que a outra, mais desejável que a outra, é preferível à outra.

O objetivo da argumentação não é demonstrar a verdade de um fato, mas levar o ouvinte a admitir como verdadeiro o que o enunciador está propondo.

Há uma diferença entre o raciocínio lógico e a argumentação. O primeiro opera no domínio do necessário, ou seja, pretende demonstrar que uma conclusão deriva necessariamente das premissas propostas, que se deduz obrigatoriamente dos postulados admitidos. No raciocínio lógico, as conclusões não dependem de crenças, de uma maneira de ver o mundo, mas apenas do encadeamento de premissas e conclusões.

Por exemplo, um raciocínio lógico é o seguinte encadeamento:

A é igual a B.

A é igual a C.

Então: C é igual a A.

Admitidos os dois postulados, a conclusão é, obrigatoriamente, que C é igual a A.

Outro exemplo:

Todo ruminante é um mamífero.

A vaca é um ruminante.

Logo, a vaca é um mamífero.

Admitidas como verdadeiras as duas premissas, a conclusão também será verdadeira.

No domínio da argumentação, as coisas são diferentes. Nele, a conclusão não é necessária, não é obrigatória. Por isso, deve-se mostrar que ela é a mais desejável, a mais provável, a mais plausível. Se o Banco do Brasil fizer uma propaganda dizendo-se mais confiável do que os concorrentes porque existe desde a chegada da família real portuguesa ao Brasil, ele estará dizendo-nos que um banco com quase dois séculos de existência é sólido e, por isso, confiável. Embora não haja relação necessária entre a solidez de uma instituição bancária e sua antiguidade, esta tem peso argumentativo na afirmação da confiabilidade de um banco. Portanto é provável que se creia que um banco mais antigo seja mais confiável do que outro fundado há dois ou três anos.

Enumerar todos os tipos de argumentos é uma tarefa quase impossível, tantas são as formas de que nos valem para fazer as pessoas preferirem uma coisa a outra. Por isso, é importante entender bem como eles funcionam.

Já vimos diversas características dos argumentos. É preciso acrescentar mais uma: o convencimento do interlocutor, o **auditório**, que pode ser individual ou coletivo, será tanto mais fácil quanto mais os argumentos estiverem de acordo com suas crenças, suas expectativas, seus valores. Não se pode convencer um auditório pertencente a uma dada cultura enfatizando coisas que ele abomina. Será mais fácil convencê-lo valorizando coisas que ele considera positivas. No Brasil, a publicidade da cerveja vem com frequência associada ao futebol, ao gol, à paixão nacional. Nos Estados Unidos, essa associação certamente não surtiria efeito, porque lá o futebol não é valorizado da mesma forma que no Brasil. O poder persuasivo de um argumento está vinculado ao que é valorizado ou desvalorizado numa dada cultura.

Tipos de Argumento

Já verificamos que qualquer recurso linguístico destinado a fazer o interlocutor dar preferência à tese do enunciador é um argumento. Exemplo:

Argumento de Autoridade

É a citação, no texto, de afirmações de pessoas reconhecidas pelo auditório como autoridades em certo domínio do saber, para servir de apoio àquilo que o enunciador está propondo. Esse recurso produz dois efeitos distintos: revela o conhecimento do produtor do texto a respeito do assunto de que está tratando; dá ao texto a garantia do autor citado. É preciso, no entanto, não fazer do texto um amontoado de citações. A citação precisa ser pertinente e verdadeira. Exemplo:

“A imaginação é mais importante do que o conhecimento.”

Quem disse a frase aí de cima não fui eu... Foi Einstein. Para ele, uma coisa vem antes da outra: sem imaginação, não há conhecimento. Nunca o inverso.

Alex José Periscinoto.

In: Folha de S. Paulo, 30/8/1993, p. 5-2

A tese defendida nesse texto é que a imaginação é mais importante do que o conhecimento. Para levar o auditório a aderir a ela, o enunciador cita um dos mais célebres cientistas do mundo. Se um físico de renome mundial disse isso, então as pessoas devem acreditar que é verdade.

Argumento de Quantidade

É aquele que valoriza mais o que é apreciado pelo maior número de pessoas, o que existe em maior número, o que tem maior duração, o que tem maior número de adeptos, etc. O fundamento desse tipo de argumento é que mais = melhor. A publicidade faz largo uso do argumento de quantidade.

Argumento do Consenso

É uma variante do argumento de quantidade. Fundamenta-se em afirmações que, numa determinada época, são aceitas como verdadeiras e, portanto, dispensam comprovações, a menos que o objetivo do texto seja comprovar alguma delas. Parte da ideia de que o consenso, mesmo que equivocado, corresponde ao indiscutível, ao verdadeiro e, portanto, é melhor do que aquilo que não desfruta dele. Em nossa época, são consensuais, por exemplo, as afirmações de que o meio ambiente precisa ser protegido e de que as condições de vida são piores nos países subdesenvolvidos. Ao confiar no consenso, porém, corre-se o risco de passar dos argumentos válidos para os lugares comuns, os preconceitos e as frases carentes de qualquer base científica.

Argumento de Existência

É aquele que se fundamenta no fato de que é mais fácil aceitar aquilo que comprovadamente existe do que aquilo que é apenas provável, que é apenas possível. A sabedoria popular enuncia o argumento de existência no provérbio *“Mais vale um pássaro na mão do que dois voando”*.

Nesse tipo de argumento, incluem-se as provas documentais (fotos, estatísticas, depoimentos, gravações, etc.) ou provas concretas, que tornam mais aceitável uma afirmação genérica. Durante a invasão do Iraque, por exemplo, os jornais diziam que o exército americano era muito mais poderoso do que o iraquiano. Essa afirmação, sem ser acompanhada de provas concretas, poderia ser vista como propagandística. No entanto, quando documentada pela comparação do número de canhões, de carros de combate, de navios, etc., ganhava credibilidade.

Argumento quase lógico

É aquele que opera com base nas relações lógicas, como causa e efeito, analogia, implicação, identidade, etc. Esses raciocínios são chamados quase lógicos porque, diversamente dos raciocínios lógicos, eles não pretendem estabelecer relações necessárias entre os elementos, mas sim instituir relações prováveis, possíveis, plausíveis. Por exemplo, quando se diz *“A é igual a B”, “B é igual a C”, “então A é igual a C”*, estabelece-se uma relação de identidade lógica. Entretanto, quando se afirma *“Amigo de amigo meu é meu amigo”* não se institui uma identidade lógica, mas uma identidade provável.

Um texto coerente do ponto de vista lógico é mais facilmente aceito do que um texto incoerente. Vários são os defeitos que concorrem para desqualificar o texto do ponto de vista lógico: fugir do tema proposto, cair em contradição, tirar conclusões que não se fundamentam nos dados apresentados, ilustrar afirmações gerais com fatos inadequados, narrar um fato e dele extrair generalizações indevidas.

Argumento do Atributo

É aquele que considera melhor o que tem propriedades típicas daquilo que é mais valorizado socialmente, por exemplo, o mais raro é melhor que o comum, o que é mais refinado é melhor que o que é mais grosseiro, etc.

Por esse motivo, a publicidade usa, com muita frequência, celebridades recomendando prédios residenciais, produtos de beleza, alimentos estéticos, etc., com base no fato de que o consumidor tende a associar o produto anunciado com atributos da celebridade.

Uma variante do argumento de atributo é o argumento da competência linguística. A utilização da variante culta e formal da língua que o produtor do texto conhece a norma linguística socialmente mais valorizada e, por conseguinte, deve produzir um texto em que se pode confiar. Nesse sentido é que se diz que o modo de dizer dá confiabilidade ao que se diz.

Imagine-se que um médico deva falar sobre o estado de saúde de uma personalidade pública. Ele poderia fazê-lo das duas maneiras indicadas abaixo, mas a primeira seria infinitamente mais adequada para a persuasão do que a segunda, pois esta produziria certa estranheza e não criaria uma imagem de competência do médico:

- *Para aumentar a confiabilidade do diagnóstico e levando em conta o caráter invasivo de alguns exames, a equipe médica houve por bem determinar o internamento do governador pelo período de três dias, a partir de hoje, 4 de fevereiro de 2001.*

- *Para conseguir fazer exames com mais cuidado e porque alguns deles são barrapésada, a gente botou o governador no hospital por três dias.*

Como dissemos antes, todo texto tem uma função argumentativa, porque ninguém fala para não ser levado a sério, para ser ridicularizado, para ser desmentido: em todo ato de comunicação deseja-se influenciar alguém. Por mais neutro que pretenda ser, um texto tem sempre uma orientação argumentativa.

A orientação argumentativa é uma certa direção que o falante traça para seu texto. Por exemplo, um jornalista, ao falar de um homem público, pode ter a intenção de criticá-lo, de ridicularizá-lo ou, ao contrário, de mostrar sua grandeza.

O enunciador cria a orientação argumentativa de seu texto dando destaque a uns fatos e não a outros, omitindo certos episódios e revelando outros, escolhendo determinadas palavras e não outras, etc. Veja:

“O clima da festa era tão pacífico que até sogras e noras trocavam abraços afetuosos.”

O enunciador aí pretende ressaltar a ideia geral de que noras e sogras não se toleram. Não fosse assim, não teria escolhido esse fato para ilustrar o clima da festa nem teria utilizado o termo até, que serve para incluir no argumento alguma coisa inesperada.

Além dos defeitos de argumentação mencionados quando tratamos de alguns tipos de argumentação, vamos citar outros:

- Uso sem delimitação adequada de palavra de sentido tão amplo, que serve de argumento para um ponto de vista e seu contrário. São noções confusas, como paz, que, paradoxalmente, pode ser usada pelo agressor e pelo agredido. Essas palavras podem ter valor positivo (paz, justiça, honestidade, democracia) ou vir carregadas de valor negativo (autoritarismo, degradação do meio ambiente, injustiça, corrupção).

- Uso de afirmações tão amplas, que podem ser derrubadas por um único contra exemplo. Quando se diz *“Todos os políticos são ladrões”*, basta um único exemplo de político honesto para destruir o argumento.

- Emprego de noções científicas sem nenhum rigor, fora do contexto adequado, sem o significado apropriado, vulgarizando-as e atribuindo-lhes uma significação subjetiva e grosseira. É o caso, por exemplo, da frase *“O imperialismo de certas indústrias não permite que outras cresçam”*, em que o termo imperialismo é descabido, uma vez que, a rigor, significa *“ação de um Estado visando a reduzir outros à sua dependência política e econômica”*.

A boa argumentação é aquela que está de acordo com a situação concreta do texto, que leva em conta os componentes envolvidos na discussão (o tipo de pessoa a quem se dirige a comunicação, o assunto, etc).

Convém ainda alertar que não se convence ninguém com manifestações de sinceridade do autor (como eu, que não costumo mentir...) ou com declarações de certeza expressas em fórmulas feitas (como estou certo, creio firmemente, é claro, é óbvio, é evidente, afirmo com toda a certeza, etc). Em vez de prometer, em seu texto, sinceridade e certeza, autenticidade e verdade, o enunciador deve construir um texto que revele isso. Em outros termos, essas qualidades não se prometem, manifestam-se na ação.

A argumentação é a exploração de recursos para fazer parecer verdadeiro aquilo que se diz num texto e, com isso, levar a pessoa a que texto é endereçado a crer naquilo que ele diz.

Um texto dissertativo tem um assunto ou tema e expressa um ponto de vista, acompanhado de certa fundamentação, que inclui a argumentação, questionamento, com o objetivo de persuadir. Argumentar é o processo pelo qual se estabelecem relações para chegar à conclusão, com base em premissas. Persuadir é um processo de convencimento, por meio da argumentação, no qual procura-se convencer os outros, de modo a influenciar seu pensamento e seu comportamento.

A persuasão pode ser válida e não válida. Na persuasão válida, expõem-se com clareza os fundamentos de uma ideia ou proposição, e o interlocutor pode questionar cada passo do raciocínio empregado na argumentação. A persuasão não válida apoia-se em argumentos subjetivos, apelos subliminares, chantagens sentimentais, com o emprego de “apelações”, como a inflexão de voz, a mímica e até o choro.

Alguns autores classificam a dissertação em duas modalidades, expositiva e argumentativa. Esta, exige argumentação, razões a favor e contra uma ideia, ao passo que a outra é informativa, apresenta dados sem a intenção de convencer. Na verdade, a escolha dos dados levantados, a maneira de expô-los no texto já revelam uma “tomada de posição”, a adoção de um ponto de vista na dissertação, ainda que sem a apresentação explícita de argumentos. Desse ponto de vista, a dissertação pode ser definida como discussão, debate, questionamento, o que implica a liberdade de pensamento, a possibilidade de discordar ou concordar parcialmente. A liberdade de questionar é fundamental, mas não é suficiente para organizar um texto dissertativo. É necessária também a exposição dos fundamentos, os motivos, os porquês da defesa de um ponto de vista.

Pode-se dizer que o homem vive em permanente atitude argumentativa. A argumentação está presente em qualquer tipo de discurso, porém, é no texto dissertativo que ela melhor se evidencia.

Para discutir um tema, para confrontar argumentos e posições, é necessária a capacidade de conhecer outros pontos de vista e seus respectivos argumentos. Uma discussão impõe, muitas vezes, a análise de argumentos opostos, antagônicos. Como sempre, essa capacidade aprende-se com a prática. Um bom exercício para aprender a argumentar e contra-argumentar consiste em desenvolver as seguintes habilidades:

- **argumentação**: anotar todos os argumentos a favor de uma ideia ou fato; imaginar um interlocutor que adote a posição totalmente contrária;

- **contra-argumentação**: imaginar um diálogo-debate e quais os argumentos que essa pessoa imaginária possivelmente apresentaria contra a argumentação proposta;

- **refutação**: argumentos e razões contra a argumentação oposta.

A argumentação tem a finalidade de persuadir, portanto, argumentar consiste em estabelecer relações para tirar conclusões válidas, como se procede no método dialético. O método dialético

não envolve apenas questões ideológicas, geradoras de polêmicas. Trata-se de um método de investigação da realidade pelo estudo de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno em questão e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade.

Descartes (1596-1650), filósofo e pensador francês, criou o método de raciocínio silogístico, baseado na dedução, que parte do simples para o complexo. Para ele, verdade e evidência são a mesma coisa, e pelo raciocínio torna-se possível chegar a conclusões verdadeiras, desde que o assunto seja pesquisado em partes, começando-se pelas proposições mais simples até alcançar, por meio de deduções, a conclusão final. Para a linha de raciocínio cartesiana, é fundamental determinar o problema, dividi-lo em partes, ordenar os conceitos, simplificando-os, enumerar todos os seus elementos e determinar o lugar de cada um no conjunto da dedução.

A lógica cartesiana, até os nossos dias, é fundamental para a argumentação dos trabalhos acadêmicos. Descartes propôs quatro regras básicas que constituem um conjunto de reflexos vitais, uma série de movimentos sucessivos e contínuos do espírito em busca da verdade:

- evidência;
- divisão ou análise;
- ordem ou dedução;
- enumeração.

A enumeração pode apresentar dois tipos de falhas: a omissão e a incompreensão. Qualquer erro na enumeração pode quebrar o encadeamento das ideias, indispensável para o processo dedutivo.

A forma de argumentação mais empregada na redação acadêmica é o *silogismo*, raciocínio baseado nas regras cartesianas, que contém três proposições: *duas premissas*, maior e menor, e a *conclusão*. As três proposições são encadeadas de tal forma, que a conclusão é deduzida da maior por intermédio da menor. A premissa maior deve ser universal, emprega *todo*, *nenhum*, *pois alguns* não caracteriza a universalidade. Há dois métodos fundamentais de raciocínio: a *dedução* (silogística), que parte do geral para o particular, e a *indução*, que vai do particular para o geral. A expressão formal do método dedutivo é o silogismo. A dedução é o caminho das consequências, baseia-se em uma conexão descendente (do geral para o particular) que leva à conclusão. Segundo esse método, partindo-se de teorias gerais, de verdades universais, pode-se chegar à previsão ou determinação de fenômenos particulares. O percurso do raciocínio vai da causa para o efeito. Exemplo:

Todo homem é mortal (premissa maior = geral, universal)
Fulano é homem (premissa menor = particular)
Logo, Fulano é mortal (conclusão)

A indução percorre o caminho inverso ao da dedução, baseia-se em uma conexão ascendente, do particular para o geral. Nesse caso, as constatações particulares levam às leis gerais, ou seja, parte de fatos particulares conhecidos para os fatos gerais, desconhecidos. O percurso do raciocínio se faz do *efeito* para a *causa*. Exemplo:

O calor dilata o ferro (particular)
O calor dilata o bronze (particular)
O calor dilata o cobre (particular)
O ferro, o bronze, o cobre são metais
Logo, o calor dilata metais (geral, universal)

Quanto a seus aspectos formais, o silogismo pode ser válido e verdadeiro; a conclusão será verdadeira se as duas premissas também o forem. Se há erro ou equívoco na apreciação dos fatos, pode-se partir de premissas verdadeiras para chegar a uma conclusão falsa. Tem-se, desse modo, o **sofisma**. Uma definição inexata, uma divisão incompleta, a ignorância da causa, a falsa analogia são algumas causas do sofisma. O sofisma pressupõe má fé, intenção

deliberada de enganar ou levar ao erro; quando o sofisma não tem essas intenções propositais, costuma-se chamar esse processo de argumentação de **paralogismo**. Encontra-se um exemplo simples de sofisma no seguinte diálogo:

- Você concorda que possui uma coisa que não perdeu?
- Lógico, concordo.
- Você perdeu um brilhante de 40 quilates?
- Claro que não!
- Então você possui um brilhante de 40 quilates...

Exemplos de sofismas:

Dedução

Todo professor tem um diploma (geral, universal)
Fulano tem um diploma (particular)
Logo, fulano é professor (geral – conclusão falsa)

Indução

O Rio de Janeiro tem uma estátua do Cristo Redentor. (particular)
Taubaté (SP) tem uma estátua do Cristo Redentor. (particular)
Rio de Janeiro e Taubaté são cidades.

Logo, toda cidade tem uma estátua do Cristo Redentor. (geral – conclusão falsa)

Nota-se que as premissas são verdadeiras, mas a conclusão pode ser falsa. Nem todas as pessoas que têm diploma são professores; nem todas as cidades têm uma estátua do Cristo Redentor. Comete-se erro quando se faz generalizações apressadas ou infundadas. A “simples inspeção” é a ausência de análise ou análise superficial dos fatos, que leva a pronunciamentos subjetivos, baseados nos sentimentos não ditados pela razão.

Tem-se, ainda, outros métodos, subsidiários ou não fundamentais, que contribuem para a descoberta ou comprovação da verdade: análise, síntese, classificação e definição. Além desses, existem outros métodos particulares de algumas ciências, que adaptam os processos de dedução e indução à natureza de uma realidade particular. Pode-se afirmar que cada ciência tem seu método próprio demonstrativo, comparativo, histórico etc. A análise, a síntese, a classificação e a definição são chamadas métodos sistemáticos, porque pela organização e ordenação das ideias visam sistematizar a pesquisa.

Análise e síntese são dois processos opostos, mas interligados; a análise parte do todo para as partes, a síntese, das partes para o todo. A análise precede a síntese, porém, de certo modo, uma depende da outra. A análise decompõe o todo em partes, enquanto a síntese recompõe o todo pela reunião das partes. Sabe-se, porém, que o todo não é uma simples justaposição das partes. Se alguém reunisse todas as peças de um relógio, não significa que reconstruiu o relógio, pois fez apenas um amontoado de partes. Só reconstruiria todo se as partes estivessem organizadas, devidamente combinadas, seguida uma ordem de relações necessárias, funcionais, então, o relógio estaria reconstruído.

Síntese, portanto, é o processo de reconstrução do todo por meio da integração das partes, reunidas e relacionadas num conjunto. Toda síntese, por ser uma reconstrução, pressupõe a análise, que é a decomposição. A análise, no entanto, exige uma decomposição organizada, é preciso saber como dividir o todo em partes. As operações que se realizam na análise e na síntese podem ser assim relacionadas:

Análise: penetrar, decompor, separar, dividir.
Síntese: integrar, recompôr, juntar, reunir.

A análise tem importância vital no processo de coleta de ideias a respeito do tema proposto, de seu desdobramento e da criação de abordagens possíveis. A síntese também é importante na escolha dos elementos que farão parte do texto.

Segundo Garcia (1973, p.300), a análise pode ser *formal ou informal*. A análise formal pode ser científica ou experimental; é característica das ciências matemáticas, físico-naturais e experimentais. A análise informal é racional ou total, consiste em “discernir” por vários atos distintos da atenção os elementos constitutivos de um todo, os diferentes caracteres de um objeto ou fenômeno.

A análise decompõe o todo em partes, a classificação estabelece as necessárias relações de dependência e hierarquia entre as partes. Análise e classificação ligam-se intimamente, a ponto de se confundir uma com a outra, contudo são procedimentos diversos: análise é decomposição e classificação é hierarquização.

Nas ciências naturais, classificam-se os seres, fatos e fenômenos por suas diferenças e semelhanças; fora das ciências naturais, a classificação pode-se efetuar por meio de um processo mais ou menos arbitrário, em que os caracteres comuns e diferenciadores são empregados de modo mais ou menos convencional. A classificação, no reino animal, em ramos, classes, ordens, subordens, gêneros e espécies, é um exemplo de classificação natural, pelas características comuns e diferenciadoras. A classificação dos variados itens integrantes de uma lista mais ou menos caótica é artificial.

Exemplo: aquecedor, automóvel, barbeador, batata, caminho, canário, jipe, leite, ônibus, pão, pardal, pintassilgo, queijo, relógio, sabiá, torradeira.

Aves: Canário, Pardal, Pintassilgo, Sabiá.

Alimentos: Batata, Leite, Pão, Queijo.

Mecanismos: Aquecedor, Barbeador, Relógio, Torradeira.

Veículos: Automóvel, Caminhão, Jipe, Ônibus.

Os elementos desta lista foram classificados por ordem alfabética e pelas afinidades comuns entre eles. Estabelecer critérios de classificação das ideias e argumentos, pela ordem de importância, é uma habilidade indispensável para elaborar o desenvolvimento de uma redação. Tanto faz que a ordem seja crescente, do fato mais importante para o menos importante, ou decrescente, primeiro o menos importante e, no final, o impacto do mais importante; é indispensável que haja uma lógica na classificação. A elaboração do plano compreende a classificação das partes e subdivisões, ou seja, os elementos do plano devem obedecer a uma hierarquização. (Garcia, 1973, p. 302304.)

Para a clareza da dissertação, é indispensável que, logo na introdução, os termos e conceitos sejam definidos, pois, para expressar um questionamento, deve-se, de antemão, expor clara e racionalmente as posições assumidas e os argumentos que as justificam. É muito importante deixar claro o campo da discussão e a posição adotada, isto é, esclarecer não só o assunto, mas também os pontos de vista sobre ele.

A definição tem por objetivo a exatidão no emprego da linguagem e consiste na enumeração das qualidades próprias de uma ideia, palavra ou objeto. Definir é classificar o elemento conforme a espécie a que pertence, demonstra: a característica que o diferencia dos outros elementos dessa mesma espécie.

Entre os vários processos de exposição de ideias, a definição é um dos mais importantes, sobretudo no âmbito das ciências. A definição científica ou didática é denotativa, ou seja, atribui às palavras seu sentido usual ou consensual, enquanto a conotativa ou metafórica emprega palavras de sentido figurado. Segundo a lógica tradicional aristotélica, a definição consta de três elementos:

- o termo a ser definido;
- o gênero ou espécie;

TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO

1. A Abordagem Clássica da Administração. Administração Científica. Teoria Clássica da Administração.....	01
2. A Abordagem Humanística da Administração. Teorias das Relações Humanas. Decorrências da Teoria das Relações Humanas. . . .	02
3. A Abordagem Neoclássica da Administração. Teoria Neoclássica da Administração. Decorrência da Abordagem Neoclássica. Processo Administrativo.	03
4. Tipos de Organização.	04
5. Departamentalização.	05
6. Administração por Objetivos (APO).	05
7. Abordagem Estruturalista da Administração. Modelo Burocrático de Organização. Teoria Estruturalista da Administração.	06
8. A Abordagem Comportamental da Administração. Teoria Comportamental da Administração. Teoria do Desenvolvimento Organizacional (DO).....	07
9. A Abordagem Sistêmica da Administração.	09
10. Informática e Administração.	09
11. Teoria Matemática da Administração.	11
12. Teoria de Sistemas.	15
13. A Abordagem Contingencial da Administração. Teoria da Contingência.	15
14. Novas Abordagens da Administração - A Era da Informação. Mudanças e incertezas. Melhoria contínua. Qualidade total. Reengenharia. Benchmarking. Estratégia Organizacional.....	18

A ABORDAGEM CLÁSSICA DA ADMINISTRAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA. TEORIA CLÁSSICA DA ADMINISTRAÇÃO

A origem da administração se deu no início do século XX, diante de panoramas sociais que contribuíram para o surgimento de novas formas de produção. Com o advento da Revolução Industrial, novas tecnologias foram responsáveis por um rápido e desordenado aumento da produção industrial, com processos produtivos pouco organizados, pois não havia nenhum tipo de estudo sobre os efeitos da produção em massa sequer uma abordagem científica capaz de identificar a necessidade de um melhor gerenciamento empresarial.

Com a Revolução Industrial, a rápida multiplicação de empresas e aumento expoente da concorrência, os donos de indústrias começaram a perceber a necessidade de uma abordagem mais eficiente quanto às questões empresariais, ou seja, uma forma de administrar menos improvisada e mais comprovadamente eficaz, ou melhor, empírica, científica.

Deste modo, importantes engenheiros da época iniciaram uma série de estudos para melhorar a eficiência industrial, o americano Frederick Winslow Taylor e o francês Henri Fayol. Ambos foram os precursores das teorias administrativas mais conhecidas do meio. Taylor desenvolveu a Administração Científica e Fayol foi responsável por criar a Teoria Clássica da Administração.

Administração Científica

De acordo com Frederick Winslow Taylor, a Administração Científica (1903) tinha como propósito aumentar a produtividade industrial em seus processos operacionais, tornando-os mais funcionais e eficientes. Para que isso ocorresse, sua teoria era principalmente fundamentada no estudo do tempo e dos movimentos. O principal ponto de sua teoria estava baseado na divisão do trabalho e a sua organização dentro de uma corporação, ou seja, na distribuição específica de cargos e tarefas.

Portanto, a visão esquemática do trabalho de acordo com a Administração Científica partia dos operários, “chão-de-fábrica” ou base da empresa, até o restante de toda a organização. Um dos elementos-chaves para que este processo fosse bem-sucedido em uma corporação era a especialização e a criação de rotinas repetitivas que estabeleciam padrões de comportamento, tendo como ênfase a tarefa. Este estudo diz respeito à primeira fase da administração científica.

Os pontos principais da primeira fase do estudo também foram motivo de críticas à época. O mecanicismo do trabalho, a superespecialização dos operários que limitava o trabalho, assim como a ausência de dados de fato empíricos que comprovam o aumento de produtividade dentro do que era proposto por Taylor eram pontos que enfraqueciam a teoria. De acordo com o estudo Taylor pôde, então, observar que o operário médio produzia menos do que era capaz mediante estas condições, outro fator observado era a lógica da remuneração desproporcional à produção de cada operário, se o que produz mais perceber que recebe o mesmo que o que produz menos, sua motivação para ser eficiente diminuirá e ele passará a ser menos produtivo.

A partir das conclusões do primeiro estudo, estabeleceu-se então a necessidade de empregar melhores condições de pagamento, como a remuneração proporcional à produtividade do operário (quanto mais ele produz, maior sua remuneração). No entanto, como garantir operários adequados ao serviço, que tenham grande capacidade produtiva de modo que reduzam custos da organização pelo custo-benefício do tempo em relação à produção, ainda que

ele receba maior remuneração? O engenheiro observou que para que isso fosse possível era necessário investir em métodos científicos de seleção e treinamento dos funcionários.

Deste modo, a segunda fase dos estudos da teoria da administração científica foi o momento em que Frederick Taylor se aprofundou em administração geral para poder então partir para uma teoria científica que explicasse o funcionamento dos processos produtivos e aumentasse a eficiência dos operários. Neste período ele observou que a racionalização do trabalho deveria vir acompanhada de uma estruturação. De acordo com o estudioso, existiam três males dos quais as indústrias e organizações sofriam, responsáveis por dificultar seu crescimento, eram eles:

- A vadiagem sistemática dos operários
- A falta de uniformidade nos processos
- A falta de conhecimento sobre as tarefas e rotinas de trabalho

Os pontos identificados por Taylor constituíam um norte para o pensamento científico e a continuidade dos estudos sobre o melhoramento da produtividade. Um dos principais avanços que surgiram com a Administração Científica foi a transição do pensamento empírico, exclusivamente baseado na experiência prática, para o pensamento científico que visava encarar as organizações de modo sistemático, partindo para um viés analítico do trabalho, o tempo e os movimentos para sua realização, assim como questões ligadas à treinamentos, padrões, especializações de operários etc.

Surge, então, para Frederick Taylor a clareza da necessidade de um setor exclusivo ao planejamento, para que de modo metódico, haja organização em toda a estrutura organizacional do trabalho. Sendo assim, a padronização do maquinário e de ferramentas foi implantada, bem como a aplicação de padrões nos métodos de trabalho e nas rotinas de tarefas. Para os operários, isso significaria maior unidade quanto à estrutura do trabalho, além da possibilidade de melhor remuneração e até prêmios de acordo com a produtividade.

Teoria Clássica da Administração

A teoria clássica do engenheiro europeu Henri Fayol, criada em 1916, tinha como principal preocupação a estrutura organizacional, ou seja, a ordem dos setores da organização e a relação entre elas. Sendo assim, apesar de ambas as teorias buscarem melhoria na eficiência da produção, a abordagem da teoria clássica é caracterizada como inversa à teoria da administração científica, pois parte de cima para baixo, do topo da organização para a base produtiva (operários). Deste modo, sua ênfase reside na estrutura e não na tarefa. O objetivo de Fayol era aumentar a eficiência da organização a partir da estruturação dos departamentos que a compõem e a forma como eles se relacionam entre si.

Para tal, alguns princípios básicos deveriam ser aplicados à realidade das organizações, alguns deles também podem ser observados na teoria de Taylor, como a divisão do trabalho (processo de especialização dos funcionários). Além deste, vemos também aplicada à sua teoria o princípio da autoridade e responsabilidade, responsável por determinar o direito de dar ordens dos superiores e a resposta dos operários diante dela, sendo assim, criando uma unidade de comando, em que não há dúvidas quanto à hierarquia evitando contraordens.

De acordo com a teoria de Henri Fayol, deveria prevalecer a disciplina e ordem como resposta à uma unidade de direção, ou seja, os operários deveriam responder às regras de trabalho e de conduta e manterem a organização do seu local de trabalho para que prevaleça a unidade do corpo de serviço, tendo como centralização objetivos comuns, de modo que os interesses gerais da organização prevaleçam sobre os interesses individuais.

Além disso, a remuneração deveria ser satisfatória para ambos, funcionários e organização, de acordo com a teoria clássica. A defesa da estrutura hierárquica visava a criação de padrões, de modo que fosse fixa a linha de autoridade organizacional. No entanto, em seus princípios também estava presente a ideia da equidade, a fim de que justiça fosse estabelecida em qualquer processo ou decisão. Este ponto é de extrema importância pois garante que cada departamento desenvolva um senso de lealdade e devoção para com a corporação, evitando assim uma grande rotatividade de funcionários. Para o modelo de Fayol, a estabilidade do corpo de funcionários garante a manutenção do bom desempenho da organização como um todo.

Por fim, como consequência de todos os fatores mencionados anteriormente, espera-se que haja iniciativa por parte da equipe, ou seja, capacidade de traçar e cumprir um plano. Além disso, vê-se a necessidade de que haja espírito de equipe, de tal forma que as ações sejam sempre conjuntas, intermediadas e comunicadas de forma clara, tendo consciência de classe a fim de defenderem seus objetivos e interesses.

Sendo assim, a gestão empresarial proposta por Fayol é fundamentada em planejamento e estrutura. No entanto, assim como a teoria de Taylor, foi criticada como um modelo de trabalho feito para explorar os trabalhadores que, fora os preceitos idealizados, não eram devidamente valorizados à época e enfrentavam péssimas condições de trabalho.

A ABORDAGEM HUMANÍSTICA DA ADMINISTRAÇÃO. TEORIAS DAS RELAÇÕES HUMANAS. DECORRÊNCIAS DA TEORIA DAS RELAÇÕES HUMANAS

A abordagem humanística da administração foi desenvolvida em oposição à Administração Científica e à Teoria Clássica, na década de 1930 nos Estados Unidos. Seu surgimento se deu a partir da Teoria das Relações Humanas, desenvolvida por Elton Mayo como fruto da Experiência de Hawthorne. A Abordagem Humanística da Administração viria para identificar que o ponto de partida para aumentar a eficiência no trabalho não estaria fundamentado nos processos estruturais da organização, nem sequer nas tarefas, mas sim nas pessoas responsáveis por todos estes aspectos.

A partir desta nova perspectiva, partindo do viés do homem social, surge a preocupação com fatores humanos que influenciam em sua relação com o trabalho, tais como comunicação, motivação, relações interpessoais, liderança, relacionamentos, entre outros elementos, em detrimento dos pontos antes considerados essenciais do ponto de vista estritamente corporativo, como distribuição de tarefas, divisão de trabalho, estruturação de departamentos, autoridade, ordem etc.

Notou-se, então, a necessidade de observar que as características individuais das pessoas influenciam diretamente no modo como se relacionam com os outros e na forma como se relacionam com o próprio ambiente de trabalho. Sendo, assim, esta abordagem proporcionou novos critérios para identificar quais indivíduos melhor se enquadrariam dentro de uma determinada função. A necessidade de um supervisor que não apenas desse ordens, mas tivesse qualidades de liderança, a fim de que seus inferiores se sentissem guiados e motivados para alcançarem tanto os objetivos comuns a todos quanto seus objetivos particulares, fazia parte de uma nova era quanto às relações trabalhistas.

Além disso, a idealização das rígidas normas de conduta antes propostas pela teoria de Fayol para promover unidade, não funcionaria caso não fosse de entendimento que as relações entre indivíduos, formando grupos sociais, agem por seu próprio conjunto de regras, sendo elas formais ou não, conscientes ou não. A maneira como um indivíduo se porta diante de um grupo de pessoas é determinada pelas implícitas regras de conduta sociais pré-estabelecidas diante do tipo de relação que se constrói diante do indivíduo, e estes mecanismos também influenciam de modo determinante o desempenho dos colaboradores, fator que não pode ser deixado de lado.

Deste modo, a abordagem humanística da administração pode ser vista como a primeira teoria do campo administrativo que se preocupou em observar as características dos trabalhadores e suas necessidades como seres humanos e não apenas colaboradores de uma organização. Ela foi um ponto de virada para o pensamento corporativo.

Teorias das Relações Humanas

A teoria das Relações Humanas surgiu em 1927, enquanto Elton Mayo conduzia uma série de experiências em uma empresa de componentes e ferramentas telefônicas em trabalhadores que eram assolados pelo cansaço, por excesso de trabalho, acidentes no ambiente de trabalho e, concomitantemente, sofriam grande rotatividade por causa das más condições em que exerciam suas funções. Estes experimentos foram nomeados Experiências de Hawthorne.

Durante o experimento, Mayo e seus colaboradores puderam observar alguns pontos que influenciavam diretamente no desempenho dos funcionários daquela empresa. Na primeira fase das experiências, notou que dois grupos que realizavam o mesmo serviço tinham desempenhos diferentes por causa da iluminação do ambiente em que estavam. O grupo em local mais iluminado produzia mais enquanto o grupo em local com baixa luminosidade produzia menos, o que indicou a influência de um fator psicológico na produção. Esta teoria contou com o desenvolvimento da psicologia como ciência humana naquele período como base para seus estudos.

Em um segundo momento, os pesquisadores modificaram a rotina de trabalho do pessoal de tal modo: mudaram o local em que cada grupo trabalhava bem como a forma de pagamento, estabeleceram alguns intervalos de descanso e também disponibilizaram uma leve refeição durante esse período. Observou-se que o rendimento dos trabalhadores aumentou consideravelmente depois das mudanças implementadas e eles apresentavam maior disposição.

Na terceira fase das pesquisas, conduziram uma série de entrevistas entre os funcionários para conhecerem suas opiniões quanto ao comportamento de seus supervisores e seu relacionamento com os demais colaboradores. Constatou-se a existência de regras e normas informais dentro das próprias relações entre funcionários que os beneficiavam, diferentemente da relação que tinham com seus patrões e supervisores.

Deste modo foi possível identificar a necessidade da democratização e humanização da administração das empresas ao se diagnosticar relação direta entre o nível de produção e às expectativas do grupo quanto aos benefícios que a empresa poderia proporcionar, como momentos de descanso, alimentação e dias de folga. A teoria das relações humanas identificou a necessidade de reconhecer os aspectos relacionais do trabalho e a forma como a mente humana funciona, o que pôde iniciar o desenvolvimento de uma abordagem humanística da administração de organizações.

Decorências da teoria das relações humanas

Após o surgimento da teoria das Relações Humanas, surge também uma nova forma de compreender o ambiente administrativo. Pontos antes considerados irrelevantes e não-correlatos com o aumento ou a diminuição da produtividade no ambiente corporativo passam a ser de extrema importância: liderança, comunicação, relacionamento, motivação, relações interpessoais, entre outros.

Ao contestar os enfoques das teorias iniciais do mundo administrativo, como o processo estrutural da corporação, as hierarquias sólidas e imutáveis, o método científico e o maquinário robótico, vemos novos desdobramentos no mundo corporativo. Dá-se lugar à uma perspectiva nova sobre o trabalhador, que passa a ser visto como um ser que age não segundo normas, regulamentações de trabalho e listas de tarefas com o propósito de servir a corporação por lealdade ou pela remuneração que recebe. Com uma visão humanizada, nota-se que os sentimentos, expectativas e relações sociais são fatores cruciais que influenciam a ação e o desempenho, podendo motivar ou desmotivar um indivíduo, trazer satisfação ou insatisfação, felicidade ou infelicidade.

Ainda que o aspecto financeiro ainda seja um elemento de relevância, a remuneração não é o cerne ou o único decisor quanto à satisfação de um trabalhador, de acordo com a experiência de Hawthorne. Deste modo, um dos principais desdobramentos do estudo que desenvolveu a teoria das relações humanas é a identificação da real motivação dos comportamentos dos indivíduos.

Segundo a Teoria das Relações Humanas, dentre as principais necessidades humanas fundamentais, podemos observar as necessidades fisiológicas, caracterizadas por serem inerentes à sobrevivência do indivíduo (fome, sede, sono, proteção, atividade física etc). Estas necessidades são em geral supridas por corporações plenamente e, uma vez que a são, passam a não mais influenciar o comportamento dos trabalhadores dentro de suas atividades. Assim que as necessidades mais básicas, as fisiológicas, são supridas, elas deixam de ser o motivo da ação. Outras necessidades, então, tomam seu lugar: as necessidades psicológicas, exclusivas ao homem e é caracterizado como sendo as mais complexas, tratam-se dos sentimentos e emoções ligados às ações que realiza; e as necessidades de autorrealização, na qual o indivíduo busca reconhecimento e satisfação no que realiza.

Deste modo, uma das maiores decorências da teoria seria a constatação de que todo o comportamento humano é proveniente da satisfação de suas necessidades, que podem ser simples e mais básicas ou mais complexas, e que esses pontos norteiam toda uma forma de agir. Entender este princípio básico foi necessário para transformar a relação entre homem e trabalho na modernidade.

**A ABORDAGEM NEOCLÁSSICA DA ADMINISTRAÇÃO.
TEORIA NEOCLÁSSICA DA ADMINISTRAÇÃO. DECOR-
RÊNCIA DA ABORDAGEM NEOCLÁSSICA. PROCESSO
ADMINISTRATIVO**

Nascida na década de 50, a teoria neoclássica da administração foi desenvolvida por Peter Drucker entre outros autores. Trata-se, na verdade de uma série de teorias com o objetivo de retomar as abordagens das teorias clássica e científica da administração. Seus conceitos se baseiam na prioridade da parte prática da administração empresarial, na retomada das propostas da abordagem clássica, tendo como destaque os princípios gerais de gestão com enfoque em objetivos comuns e resultados.

Apesar de se fundamentar nos principais pontos da Teoria Clássica, a Teoria Neoclássica propõe a exclusão de elementos exagerados e inadequados que não podem ser aplicados na modernidade, de modo a agrupar outros conceitos de outras teorias que possam ser relevantes e aplicáveis dentro do contexto proposto por Drucker, tendo em vista o caráter prático da teoria.

Esta teoria surgiu diante de uma necessidade de melhor organizar corporações que cresciam de modo exacerbado e impedir que dilemas ligados à centralização de poder ou de tarefas se tornassem pedras de tropeço para a equipe como um todo. A teoria neoclássica propõe, então a descentralização do poder e das tarefas, visando clareza nas funções do administrador, ainda que seja necessário aferir responsabilidade a mais indivíduos, tais como: planejamento, organização, controle e direção.

A abordagem neoclássica da administração

A Teoria Neoclássica da Administração, caracterizada como a Teoria Clássica com nova roupagem, adequada à realidade atual das empresas, trouxe alterações quanto à visão do que deve ser a identidade de uma empresa ideal e funcional. Dentre os principais pontos da abordagem neoclássica da administração, podemos citar:

- Ênfase no pragmatismo administrativo, a ativa busca de resultados concretos por meio da prática, ainda tendo em mente as estruturas teóricas da administração.
- Retomada das bases clássicas, adaptadas ao contexto atual e às necessidades administrativas atuais.
- A corporação como um meio para se alcançar objetivos e resultados
- Fundamentos recortados e adaptados de quase todas as demais teorias administrativas, além da clássica, a fim de garantir melhores resultados.

Além destes elementos prioritários sobre a abordagem neoclássica da administração, o modelo organizacional deve também passar por transformações. Anteriormente, de acordo com as teorias clássica e científica, apenas dois tipos de estruturação organizacional era possível: a organização funcional, caracterizada pela especialização das funções (ainda utilizada em algumas empresas e áreas, como na administração pública); e a organização linear, cuja comunicação se dá em fila, ou seja, em uma ordem linear hierárquica. A abordagem neoclássica, propõe então, a organização linha-staff, capaz de substituir ambas as organizações mencionadas anteriormente, prevenindo que seus defeitos prejudiquem a empresa, pois melhora o fluxo de comunicação dentre os trabalhadores, além de especializar os serviços com conhecimentos extras de outros departamentos.

Por fim, a abordagem neoclássica propõe a estruturação de departamentos da seguinte maneira:

- Função;
- Produto e Serviço;
- Localização geográfica;
- Cliente;
- Fases do processo;
- Projetos;
- Tempo;
- Etc.

Deste modo, com a Teoria Neoclássica, a administração passa a ser focada nos resultados, nos objetivos, tendo como fundamento para a ação o planejamento estratégico. Especificando os objetivos que se pretende alcançar, a organização é capaz de controlar as ações que poderão visar o alcance dos resultados que almejam obter.

Decorrências da abordagem neoclássica

Podemos citar 3 decorrências da Teoria Neoclássica na modernidade:

1. Processo administrativo

O enfoque da administração passa a ser o planejamento ativo das ações em cada departamento de modo que se possa traçar um plano com metas e objetivos claros que servirão como norte para toda a equipe, a fim de alcançar objetivos comuns. A organização, então, tem papel primordial nos processos administrativos para que as informações estejam claras e a forma de comunicação sejam eficazes e úteis ao trabalho como um todo. A direção exerce não apenas o papel de supervisionar e responder por seus subordinados, mas de controlar as ações realizadas em prol do objetivo comum, comandando as ações ou repreendendo atividades que sejam malélicas para a empresa.

2. Tipos de organização

Cada organização possui suas características próprias, mas a fim de padronizar a visão de empresa, de um modo geral, estabelece-se uma lista de características básicas que toda organização tem, aprimorando, assim, a visualização de cada departamento ou posição hierárquica com que se lida no ambiente de trabalho, definindo as relações de modo objetivo. Deste modo, define-se o tipo de organização que se deseja e se pode ser (linear, funcional ou linha staff).

3. Departamentalização

A definição dos departamentos que compõem a empresa, a escolha de alternativas de departamentalização, além de proposições sobre as formas de comunicação são ações que também compõem uma abordagem moderna da administração em empresas, pois facilita a distribuição de tarefas e promove a especialização do trabalho de modo natural.

Processo Administrativo

O processo administrativo diz respeito às atividades da Administração Pública que tem o propósito de atingir objetivos específicos previstos por lei. Isso ocorre para que ações do Estado sejam regulares, uniformes e fundamentadas em princípios legais. O processo administrativo age, então como um incentivador do Estado para que ele aplique a e aja guiado por ela.

Regulado pela Lei nº 9.784/99, chamada de Lei de Processo Administrativo (LPA), o processo administrativo é a maneira pela qual o Poder Público administra e decide em questões pública a fim de permanecer existindo. O processo administrativo organiza as ações do Estado de modo que suas decisões sejam coerentes e padronizadas.

O objetivo do processo administrativo é a tomada de decisões administrativas do Poder Público. Sem este recurso, as ações de órgãos, instituições, entidades e autoridades do Estado correm o risco de não serem arbitrárias sequer organizadas, pois não há a validação da lei. Esta específica lei delimita o funcionamento dos procedimentos administrativos do Estado, especificando cada função e cada órgão para cada finalidade, a fim de garantir o bem da nação.

TIPOS DE ORGANIZAÇÃO

1 - Organização Linear: é o modelo mais tradicional e comum nas empresas. Sua estrutura é vertical, isto é, as operações ocorrem em ordem escalar (de cima para baixo).

- Hierarquia: o subordinado recebe instruções somente de seu superior imediato, e, enquanto este constitui a parte estratégica da empresa, o subordinado apenas executa ordens.

- Tomada de decisões: realiza-se no topo, onde se concentram também, o poder e a autoridade da organização.

- Benefícios: a hierarquia bem definida desse modelo torna a sua implementação simplificada, além de facilitar também as resoluções, visto que as decisões são exercidas sempre verticalmente.

- Desvantagens: a comunicação clara e eficaz deve ser uma preocupação constante, visto que as ordens passam por diversos níveis até chegar ao operacional (assistentes e auxiliares). Outro porém é que pode haver sobrecarga de líderes, pois, uma vez que somente a eles cabem as decisões, a responsabilidade nos resultados é também atribuída integralmente a eles.

- Aplicação: esse modelo é adequado apenas para empresas menores e/ou que estão iniciando, pois seus cargos estão bem delineados.

2 - Organização Funcional: esse modelo opera com a divisão por departamentos, pois se fundamenta na especialização das funções, tendo um setor próprio para cada área, cujo líder é um profissional especializado nas respectivas atividades; é um sistema inspirado em um princípio da Administração Científica, de Frederic Winslow, e parte da Teoria Clássica, criada por Henry Fayol, que consistem no entendimento de que quanto maior o nível de especialidade do profissional no cargo que ocupa, mais ele conseguirá produzir e gerar lucros.

- Hierarquia: cada equipe de trabalho recebe ordens apenas de seu líder, o que previne quaisquer falhas de comunicação; acima dos líderes setoriais, existe o diretor executivo, que acompanha as mudanças realizadas.

- Tomada de decisões: o especialista de cada área é quem fica incumbido das decisões pertinentes ao seu departamento; os setores são independentes e têm autonomia no processo, não sendo admitidas intervenções externas; mesmo assim, líderes precisam estar alinhados conforme a cultura da corporação.

- Benefícios: com o comando da empresa compartilhado, cada setor consegue ter um encarregado com pleno domínio de suas funções, além de garantir que as decisões sejam tomadas com competência, segurança e assertividade; como cada departamento atua de forma independente, há maior fluidez e agilidade nas respostas.

- Desvantagens: as principais resoluções acabam ficando a cargo do diretor executivo, o que é um desperdício do grande benefício do modelo (ter as decisões a critério dos seus líderes tão especializados), pois, como cada setor está concentrado mais nas questões de sua área do que na empresa como um todo, o que inviabiliza o alinhamento entre os departamentos (os colaboradores não possuem uma visão geral dos processos).

- Aplicação: empresas de médio porte e/ou que já possuem um tempo razoável de atividade, pois estas, são as que mais estão sujeitas aos impactos das mudanças do mercado.

3 - Organização Linha-staff: é a associação dos tipos linear e funcional, com o propósito de reparar as desvantagens de cada uma. Esse terceiro tipo adota a hierarquização do modelo linear e a departamentalização do modelo funcional, com a diferença de que proporciona uma aproximação dos setores, não permitindo que cada um atue de forma independente dos outros. Enquanto os dois primeiros tipos de organização seguem uma operação hierárquica, estando relacionados diretamente aos objetivos corporativos, o tipo linha staff segue uma função horizontal, com uma atribuição de estratégia e controle, e proporciona mais clareza na comunicação entre as áreas.

- Exemplo: pode haver interferência do Setor de Recursos humanos no Departamento Comercial, no que diz respeito à construção de uma equipe eficiente, e na melhor forma de interação entre líderes e membros. Porém, quando se tratar de tomada de decisões do Comercial, essa intervenção não é admitida.

- Benefícios: associação de uma estrutura hierárquica eficiente com especialização, além de possibilitar maior comunicação entre os membros, especialmente nos âmbitos do conhecimento.

- Desvantagens: a interação entre as áreas com possibilidade de interferências pode gerar conflitos entre os líderes.

- Aplicação: esse modelo é eficiente em corporações modernas, cujo padrão de trabalho permite ou exige interatividade. Exemplo: startups de tecnologia e prestadores de consultoria técnica.

DEPARTAMENTALIZAÇÃO

Definição: é o agrupamento de diversos procedimentos e/ou atividades em repartições especializadas no âmbito de uma organização. O objetivo é organizar e simplificar as funções de coordenação e supervisão, além de potencializar a diligência por resultados. O agrupamento é realizado de acordo com critérios individuais de recursos e atividades, sejam eles de cunho material, humano, financeiro ou tecnológico.

Princípios: esse sistema, as tarefas semelhantes devem ser concentradas em um único departamento, enquanto tarefas distintas devem ser desempenhadas departamentos diferentes. O processo de fusão ou formação de departamentos pode ser orientado pelos fundamentos relacionados abaixo:

Princípio do maior uso: o setor que mais executa uma atividade específica deve ser encarregado por sua realização

Princípio de maior interesse: a supervisão de uma atividade deve ser responsabilidade do departamento que mais tem interesse na sua realização

Princípio de separação e do controle: atividades de controle (supervisão) devem estar separadas das atividades de execução (ou tarefas controladas)

Princípio da supressão da concorrência: as tarefas de um setor não podem ser desempenhadas também por outro. Esse princípio consiste, em outras palavras, na restrição de uma atividade a apenas um departamento.

Tipos de departamentalização: esse modelo pode ser implantado de acordo com diversos critérios que se adequam aos objetivos e natureza específica de cada organização. Assim, pode-se optar por departamentalização por:

- quantidade: sustenta-se sobre sistemas numéricos. Um responsável fica a cargo de um número determinado de funcionários. Essa forma de departamentalização é utilizada no caso de existirem turnos de trabalho na organização.

- função (ou funcional): consiste no agrupamento dos funcionários de acordo com a função de cada um dentro da organização. Benefício: maior aproveitamento das especialidades. Desvantagem: dificulta a visão integral do processo de produção até o produto final.

- local ou locacional, por função geográfica ou territorial: praticada em multinacionais, essa forma de departamentalização compreende a distribuição dos departamentos conforme sua localização geográfica. Benefícios: possibilita a implantação de unidades mais próximas dos clientes. Desvantagem: manter várias unidades e salários pode ser muito oneroso.

- serviço ou produto (divisional): é adequada para situações em que organização necessita dar destaque aos seus produtos e/ou serviços, em vez de focar nas atividades internas. Benefícios: concentração de funcionários com habilidades específicas em uma mesma tarefa. Desvantagens: alto custos administrativos, pois cada repartição deve manter sua própria equipe financeira, de marketing, etc.

- cliente: trata-se de uma divisão departamental, em que cada setor se concentra em um público-alvo específico. Benefício: favorece o atendimento das carências e exigências dos consumidores.

- projetos: trata-se de uma departamentalização temporária, adequada nos casos de projetos ocasionais, como escritórios de assessoria e consultoria, que compartilham recursos de diversas naturezas (materiais, financeiros, humanos e financeiros), conforme seus planejamentos e prazos determinados.

- processo: a partir de uma sequência lógica, as atividades são transferidas de um departamento para o outro.

- mista: é a associação de tipos distintos de departamentalizações.

ADMINISTRAÇÃO POR OBJETIVOS (APO)

Definição: é um método que proporciona um gerenciamento mais detalhado nas empresas, a partir do alinhamento entre os objetivos da corporação com as expectativas de seus colaboradores. Essa gestão mais detalhada abrange planejamento, controle e foco nas metas e objetivos. A teoria foi criada por Peter Drucker, (1954), inspirada nos conceitos de Alfred Sloan (1920). De acordo com Drucker, deve-se definir as metas da empresa e, assim, avaliar, individualmente, o desenvolvimento e o desempenho dos colaboradores, observando sua motivação e envolvimento no exercício de suas funções.

Características e princípios da APO:

- Destaque para planejamento, controle e direção, definindo os objetivos e as metas

- Objetivos e metas estabelecidos de forma conjunta para departamentos e cargos

- Objetivos e metas estabelecidos conjuntamente, por líderes e liderados

- Acompanhamento, avaliação, revisão e reciclagem dos planos, de forma contínua

- Estabelecimento de planos operacionais e táticos, focando sempre no controle e na mensuração

- Interligação entre os objetivos dos departamentos

- Atualização constante (reciclagem) de projetos e processos corporativos

- Desenvolvimento de estratégias motivacionais para os colaboradores

- Suporte mútuo de todos nas primeiras fases de implementação dos projetos

- Treinamento, qualificação, preparação e aperfeiçoamento dos colaboradores

Benefícios da APO:

- acompanhamento constante das operações, possibilitando correções e adequações imediatas

- constante reciclagem de conhecimentos, para desempenhos cada vez melhores

- proporciona melhorias contínuas dos processos organizacionais

- motiva maior interatividade entre gestores e subordinados

CONTABILIDADE GERAL

1. Patrimônio: bens, direitos e obrigações. Aspectos qualitativo e quantitativo. Representação gráfica. Situação líquida. Equação básica. Patrimônio líquido	01
2. Contas: classificação, noções de débito e crédito.	01
3. Atos e Fatos Administrativos.	02
4. Escrituração: métodos de escrituração, lançamentos.	02
5. Razonete e Balancete.	17
6. Plano de Contas.	19
7. Depreciação e Amortização.	20
8. Princípio da Competência: introdução, ajustes em contas de despesas e de receitas, regimes contábeis.	21
9. Demonstrações Financeiras.	22

PATRIMÔNIO: BENS, DIREITOS E OBRIGAÇÕES. ASPECTOS QUALITATIVO E QUANTITATIVO. REPRESENTAÇÃO GRÁFICA. SITUAÇÃO LÍQUIDA. EQUAÇÃO BÁSICA. PATRIMÔNIO LÍQUIDO

O Patrimônio é um conjunto de Bens, Direitos e Obrigações pertencentes a uma pessoa ou empresa e que podem ser avaliados em moeda.

COMPONENTES

Os componentes do Patrimônio são os Bens, Direitos e Obrigações.

Os Bens e Direitos, expressos em forma de moeda compõem o Ativo. No Ativo estão os bens tangíveis (aqueles que possuem corpo e matéria), como automóveis, máquinas, etc.; e os intangíveis (aqueles abstratos ou imateriais), como marcas, patentes, etc.

Já as Obrigações compõem o Passivo, também conhecido como passivo exigível.

O Patrimônio Líquido é a diferença entre o valor do Ativo e do Passivo, em um determinado momento.

EQUAÇÃO FUNDAMENTAL DO PATRIMÔNIO

A equação fundamental do patrimônio visa apontar o patrimônio em situação normal, ou seja, em Situação Líquida Positiva, o que representa o objetivo de todas as entidades. Veja na equação:

$$\text{ATIVO} = \text{PASSIVO} + \text{PATRIMÔNIO LÍQUIDO}$$

SITUAÇÃO LÍQUIDA

A diferença entre o Ativo e o Passivo de uma entidade é chamada de Situação Líquida ou Situação Líquida Patrimonial. No Gráfico Patrimonial, a Situação Líquida Patrimonial é apresentada ao lado direito. Ela será somada ou subtraída das Obrigações, de modo a igualar o Passivo com o Ativo.

ATIVO	PASSIVO
Bens	Obrigações
Caixa 40.000	Duplicatas a pagar 65.000
Móveis 80.000	Salários a pagar 10.000
Estoque de mercadorias 30.000	Impostos a pagar 60.000
Direitos	(+) Situação Líquida 55.000
Duplicatas a receber 20.000	
Promissórias a receber 20.000	
Total 190.000	Total 190.000

$$SL = A - P$$

As três Situações Líquidas possíveis são:

Positiva ou Superavitária: Ativo > Passivo

Negativa ou Deficitária: Ativo < Passivo

Nula: Ativo = Passivo

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA

O Patrimônio tem sua representação gráfica no formato de T:

Patrimônio

Bens Obrigações Direitos

No gráfico temos, de um lado, os Bens e os Direitos; que formam o grupo dos Elementos **Positivos** e do outro lado, as Obrigações, que formam então, o grupo dos Elementos **Negativos**.

Os Elementos Positivos são chamados de **Componentes Ativos** e seu conjunto forma o **Ativo**. São os Bens e os Direitos da entidade discriminados em moeda. Caixa, Bancos, Imóveis, Veículos, Equipamentos, Mercadorias, Contas a Receber são alguns dos Bens e Direitos que uma empresa geralmente dispõe.

Os Elementos Negativos são denominados **Componentes Passivos** e sua composição forma o **Passivo**. São as Obrigações a pagar, ou seja, os valores que as empresas devem a terceiros. Contas a Pagar, Fornecedores, Salários a Pagar, Impostos a Pagar são algumas das Obrigações assumidas por uma empresa.

Ativo	Passivo
Bens	Obrigações
Móveis e Utensílios	Salários a Pagar
Estoque de Mercadorias	Duplicatas a Pagar
Direitos	
Duplicatas a Receber	
Promissórias a Receber	

CONTAS: CLASSIFICAÇÃO, NOÇÕES DE DÉBITO E CRÉDITO

CONCEITOS

Conta é a identificação técnica que recebe os elementos da variação do Patrimônio.

As contas podem ser analíticas (maior grau de detalhamento) e sintéticas (saldo calculado pela soma das contas analíticas, não aceitam lançamentos). As contas devem ser numeradas ou codificadas de acordo com as características dos elementos que representam.

Exemplo:

Contas	Número ou Código
Ativo	
Caixa	10.1
Contas a receber	10.2
Estoques	10.3
Terrenos	10.4
Passivo	
Contas a Pagar	20.1
Patrimônio Líquido	
Capital	30.1

Durante muito tempo, as contas eram registradas em um livro chamado Razão. Atualmente, as movimentações são registradas e armazenadas em planilhas eletrônicas, Softwares e programas ERP. Ainda assim, a estrutura de contas é conhecida como Razonete. Sua representação gráfica é apresentada em forma de T.

Método das partidas dobradas

O conceito universal desse método é que o registro de qualquer operação implica que para um débito em uma ou mais contas, deverá existir um crédito de valor igual em uma ou mais contas. Dessa maneira, a soma dos valores debitados sempre será a mesma dos valores creditados, não havendo débito(s) sem crédito(s) correspondente(s).

CONTAS DE DÉBITOS, CONTAS DE CRÉDITOS E SALDOS

Todo lançamento realizado no lado esquerdo de uma conta é denominado **Débito** e os lançamentos realizados do lado direito da conta são chamados **Crédito**. Para quem não entende bem esses conceitos, pensaram que débito seria algo prejudicial à empresa e crédito algo favorável. Porém, essas denominações são convenções contábeis, ou seja, uma espécie de regra da Contabilidade.

A diferença entre o total de débitos e o total de créditos realizados em uma conta, é denominada **saldo**. Caso os débitos sejam superiores aos créditos, a conta terá um saldo devedor; na situação contrária, a conta terá seu saldo credor.

(Título da Conta)

(lado do débito) (lado do crédito)

ATOS E FATOS ADMINISTRATIVOS

ATOS ADMINISTRATIVOS

São ações praticadas pela empresa que não causam variação ou alteração em seu Patrimônio, ou seja, não há necessidade de registro na Contabilidade. Exemplos: Fianças, orçamentos, assinaturas em contratos de seguros, etc.

FATOS ADMINISTRATIVOS

Práticas realizadas pela empresa que provocam variação na dinâmica patrimonial. Nem sempre modificam a Situação Líquida, pois resultam apenas na troca entre as espécies dos elementos patrimoniais. Mas podem ocasionar alterações aumentativas ou diminutivas que modificam o Patrimônio Líquido. São três, os tipos de fatos administrativos:

- **Fatos permutativos:** Não alteram a Situação Líquida, mas transitam valores entre as contas.

Recebimento de uma duplicata no valor de R\$ 2.500,00.

Caixa(conta do Ativo)
a Duplicatas a receber (conta do Ativo)R\$ 2.500,00

O ativo é aumentado e diminuído ao mesmo tempo, não alterando a Situação Líquida Patrimonial.

- **Fatos modificativos:** Aumentam ou diminuem a Situação Líquida Patrimonial.

Recebimento de receita de juros, no valor de R\$ 250,00.

Caixa(aumento do Passivo)
a Juros ativos(aumento da Situação Líquida Patrimonial) R\$ 250,00

Este Fato modificativo é Aumentativo, pois aumentou a Situação Líquida Patrimonial.

- **Fatos mistos ou compostos:** Em apenas uma operação, ocorrem um fato permutativo e outro fato modificativo.

Pagamento de uma duplicata com desconto (antes do vencimento).

Duplicatas a Pagar (diminuição do Passivo)R\$ 10.000,00
a Caixa(diminuição do Ativo)R\$ 9.500,00
a Descontos obtidos (aumento da Situação Líquida Patrimonial) R\$ 500,00

O pagamento da duplicata é um fato administrativo permutativo (Duplicatas a Pagar a Caixa), pois houve diminuição do Ativo e do Passivo simultaneamente. O desconto obtido aumentou a Situação Líquida Patrimonial (devido aumento das receitas). Neste caso, é um fato contábil misto aumentativo.

ESCRITURAÇÃO: MÉTODOS DE ESCRITURAÇÃO, LANÇAMENTOS

CONCEITO

Escrituração é uma técnica contábil que consiste em registrar nos livros próprios todos os acontecimentos que ocorrem na empresa e que provocam modificações no Patrimônio.

A entidade deve manter um sistema de escrituração uniforme dos seus atos e fatos administrativos, através de processo manual, mecanizado ou eletrônico.

A escrituração contábil é a primeira e mais importante das técnicas contábeis, pois somente a partir dela que se desenvolvem as demais técnicas de demonstração, análise e auditoria, sua finalidade é a de fornecer a pessoas interessadas informações sobre um patrimônio determinado. Todo fato da entidade deverá ser escriturado, para este fim devem ser utilizados livros contábeis, que devem seguir critérios intrínsecos e extrínsecos, de acordo com a legislação. Alguns livros são obrigatórios, tais como o Livro Diário e o Livro Razão que de acordo com a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade devem ser registros permanentes da empresa, outros são facultativos, pois, por não serem exigidos por lei, podem ser adotados ou não a critério da empresa.

A contabilidade de uma entidade deverá ser centralizada, sendo que é facultado às pessoas jurídicas que possuem filiais, sucursais ou agências, manter contabilidade não centralizada, devendo incorporar na escrituração da Matriz os resultados de cada uma delas, conforme artigo 252 do Decreto n.º 3.000/99, o mesmo se aplica a filiais, sucursais, agências ou representações, no Brasil, das pessoas jurídicas com sede no exterior, devendo o agente ou representante escriturar os seus livros comerciais, de modo que demonstrem, além dos seus próprios rendimentos, os lucros reais apurados nas operações alheias em que agiu como intermediário.

A Resolução n.º 684/90, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade, estabelece que a empresa que tiver unidade operacional ou de negócios, quer com filial, agência, sucursal ou assemelhada, e que optar por sistema de escrituração descentralizado deverá ter registros contábeis que permitam a identificação das transações de cada uma dessas unidades, a escrituração de todas as unidades deverá integrar um único sistema contábil, sendo que o grau de detalhamento dos registros contábeis ficará a critério da empresa.

As contas recíprocas relativas às transações entre matriz e unidades, ou vice-versa, serão eliminadas quando da elaboração das demonstrações contábeis. As despesas e receitas que não possam ser atribuídas às unidades serão registradas na matriz, enquanto o rateio de despesas e receitas, da matriz para as unidades, ficará a critério da administração. O método utilizado para a escrituração contábil é o método das partidas dobradas, desenvolvido pelo frade Luca Pacioli em 1494, neste método todo lançamento deverá conter a origem e o destino do mesmo, ou seja, para todo débito haverá um crédito de mesmo valor, ou vice-versa.

Desenvolvimento

Na escrituração dos livros contábeis algumas formalidades devem ser observadas, estas formalidades se subdividem em dois tipos:

Formalidades Extrínsecas: São as formalidades relacionadas à apresentação ou aparência dos livros, esta formalidade exige por exemplo que os livros, sejam encadernados, que tenham suas folhas numeradas tipograficamente, possuam termo de abertura e de encerramento em que conste entre outras informações a assinatura do responsável, a identificação da empresa e do livro, espécie de livro, número de páginas e número de ordem, etc...

Formalidades intrínsecas: São as formalidades relacionadas à escrituração propriamente dita, segundo as formalidades intrínsecas os livros de escrituração devem obedecer a um método de escrituração mercantil uniforme, em língua e moeda nacionais, com individualização e clareza, ser escriturado em rigorosa ordem cronológica, não conter, rasuras, emendas, entrelinhas, borrões ou raspaduras, espaços em branco, observações ou escritas à margem.

LIVROS UTILIZADOS NA ESCRITURAÇÃO

Os principais livros utilizados pela Contabilidade são:

- Livro Diário**
- Livro Razão**
- Livro Contas-Correntes**
- Livro Caixa**

LIVRO DIÁRIO

O Livro Diário é um livro obrigatório. Nele são lançadas, com individualização, clareza e indicação do documento comprobatório, dia a dia.

O livro diário assim como o razão são os principais livros da contabilidade, o diário registra todas as operações que envolvam o patrimônio da empresa no decorrer de um período. O livro diário, ao contrário do razão deve ser autenticado e é de uso obrigatório. É um livro que se registra todas as operações contábeis da Entidade, em ordem cronológica e com a observância de regras, como as suas folhas numeradas sequencialmente e serão lançados os atos ou operações da atividade que altere ou possam vir alterar a situação patrimonial da empresa. O livro Diário deverá conter o termo de abertura e encerramento, a ser submetido ao órgão competente do Registro do Comércio dentro do prazo previsto na legislação, sob pena de multa prevista no Imposto de Renda.

MODELO 1

Livro Diário Empresa Exemplo Ltda. CNPJ:01.234.567/0001-89				
Data	Conta a Debito	Conta a Crédito	Histórico	Valor
12/05/2005	Caixa	Capital Social	Integralização do capital referente ao Sócio 1	5.000,00
12/05/2005	Caixa	Capital Social	Integralização do capital referente ao Sócio 2	1.000,00
12/05/2005	Computadores	Capital Social	Integralização de parte do capital com um computador, modelo X, do sócio 2	3.000,00
12/05/2005	Caixa	Capital Social	Integralização de parte do capital do sócio 2, com móveis para o escritório	1.000,00

MODELO 2

12/05/2005	Caixa		
	A Capital Social		
		Integralização do capital referente ao Sócio 1	5.000,00
12/05/2005	Caixa		
	A Capital Social		
		Integralização do capital referente ao Sócio 2	1.000,00

CONTABILIDADE GERAL

12/05/2005	Caixa		
	A Capital Social		
		Integralização de parte do capital com um computador, modelo X, do sócio 2	3.000,00
12/05/2005	Caixa		
	A Capital Social		
		Integralização de parte do capital do sócio 2, com móveis para o escritório	1.000,00

LIVRO RAZÃO

O Razão é um livro de grande utilidade para a Contabilidade porque registra o movimento individualizado de todas as contas. A escrituração do livro Razão passou a ser obrigatório a partir de 1991 (artigo 14 da Lei nº 8.218 de 29/08/1991).

Após lançamento no Diário, o registro contábil é desdobrado e lançado, conta por conta, em um livro ou jogo de fichas denominado Razão.

A sua escrituração deve ser individualizada e obedecer à ordem cronológica das operações, sendo dispensável o registro ou autenticação do livro ou fichas, e o seu preenchimento devem obedecer ao método das partidas dobradas.

O lançamento no livro Razão é muito importante para as empresas, pois, com a totalização individual das contas, possibilita saber a qualquer momento, o saldo de cada uma delas. Com esses dados fornecidos através da escrituração do livro razão, temos o controle do patrimônio, e essas informações trazem resultados positivos para melhor administrar as organizações empresarias.

MODELO

Livro Razão Empresa Exemplo Ltda. CNPJ:01.234.567/0001-89				
Conta - Capital Social				
Data	Histórico da Operação	Débito	Crédito	Saldo
Saldo Inicial				0,00
12/05/2005	Integralização do capital referente ao sócio 1.		5.000,00	5.000,00
12/05/2005	Integralização de parte do capital social em dinheiro, do sócio 2		1.000,00	6.000,00
12/05/2005	Integralização de parte do capital com um computador, modelo X, do sócio 2		3.000,00	9.000,00
12/05/2005	Integralização de parte do capital do Sócio 2, com moveis para o escritório.		1.000,00	10.000,00

LIVRO CONTAS-CORRENTES

O Livro Contas-Correntes é um livro auxiliar do Livro razão. É usado para controlar a movimentação das Contas que representam Direitos e Obrigações.

MODELO

DATA	HISTORICO	DÉBITO	CRÉDITO	D/C	SALDO
10/01/00	XXXXXX		R\$ 200,00	C	R\$ 200,00
11/01/00	XXXXXX		R\$ 100,00	C	R\$ 300,00
12/01/00	XXXXXX	R\$ 150,00		D	R\$ 150,00
13/01/00	XXXXXX	R\$ 100,00		D	R\$50,00

LIVRO CAIXA

O Livro Caixa também é auxiliar. Nele são registrados todos os Fatos Administrativos que envolvam entradas e saídas de dinheiro. É obrigatório pela Legislação Tributária.

É obrigatório também para as microempresas e para as empresas de pequeno porte optantes pelo simples, bem como as empresas que optarem pelo lucro presumido.

MODELO

DATA	HISTORICO	DÉBITO	CRÉDITO	D/C	SALDO
10/01/00	XXXXXX		R\$ 200,00	C	R\$ 200,00
11/01/00	XXXXXX		R\$ 100,00	C	R\$ 300,00
12/01/00	XXXXXX	R\$ 150,00		D	R\$ 150,00
13/01/00	XXXXXX	R\$ 100,00		D	R\$ 50,00

Livros auxiliares

Nas entidades empresariais adotam outros livros, que são considerados extras contábeis, que são conhecidos como fiscais sociais e administrativos.

Livros Sociais, exigidos para as sociedades que se enquadra na Lei n. 6.404/76, que são:

Registro de Atas de Assembleias Gerais;
 Registro de Presença de Acionistas;
 Registro de Atas de Reuniões da Diretoria;
 Registro das Ações Normativas;
 Registro de Transferência das Ações Normativas;
 Registro de Partes Beneficiárias;
 Registro de Debêntures, etc.

Livros Fiscais, que são exigidos pela legislação fiscal, que são:

Inventário;
 Apuração de Lucro Real;
 Razão Auxiliar;
 Registro de Entrada de Mercadorias;
 Registro de Saída de Mercadorias;
 Registro de Controle de Produção e Estoque;
 Registro de Impressão de Documentos Fiscais;
 Registro de Apuração de ICMS;
 Registro de Apuração de IPI;
 Registro de Apuração de ISS, etc.

Outros livros

Caixa
 Controles Bancários
 Registro de Duplicatas
 Registro de Empregados, etc.

MÉTODO DE ESCRITURAÇÃO

Método de escrituração é a forma de registro dos Fatos Administrativos, bem como dos Atos Administrativos relevantes.

Método das Partidas Dobradas

Esse método, que é de uso universal e foi divulgado no século XV (1494) na cidade de Veneza, na Itália, por Luca Pacioli, consiste no seguinte:

Não há devedor sem que haja credor e não há credor sem que haja devedor, sendo que a cada débito corresponde um crédito de igual valor.

Daí, em dado momento, ser a soma dos débitos igual à soma dos créditos. É esse princípio que determina a equação entre o ativo e o passivo do patrimônio. Os valores ativos representam sempre saldo devedor. E, os passivos, saldo credor, sendo a soma do ativo sempre igual à do passivo.

Por esse método, registramos todos os acontecimentos que se verificam no patrimônio, conhecendo-se, a qualquer momento, o valor da cada componente do patrimônio, suas variações e os resultados, positivos ou negativos da atividade econômica.

CONTABILIDADE PÚBLICA

1. Orçamento público: conceito, princípios, tipos de orçamento, da elaboração à aprovação do orçamento, créditos orçamentários e adicionais.	01
2. Receita: categorias econômicas, fontes de recurso, vinculação da receita ao orçamento, estágios, dívida ativa.	22
3. Despesa: categorias, estágios, suprimento de fundos, restos a pagar, despesa de exercício anterior, receitas x despesas no orçamento público.	24
4. Programação da Execução Financeira: Execução Financeira, SIAFI, Conta única.	39
5. Tomadas e Prestações de Contas.	39
6. Controle Interno. Controle Externo.	40

ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO, PRINCÍPIOS, TIPOS DE ORÇAMENTO, DA ELABORAÇÃO À APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO, CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS

Orçamento público é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros). Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes.

Essa ferramenta estima tanto as receitas que o Governo espera arrecadar quanto fixa as despesas a serem efetuadas com o dinheiro. Assim, as receitas são estimadas porque os tributos arrecadados (e outras fontes) podem sofrer variações ano a ano, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada.

Uma vez que o orçamento detalha as despesas, pode-se acompanhar as prioridades do governo para cada ano, como, por exemplo: o investimento na construção de escolas, a verba para transporte e o gasto com a saúde. Esse acompanhamento contribui para fiscalizar o uso do dinheiro público e a melhoria da gestão pública e está disponível aqui, no Portal da Transparência do Governo Federal.

Elaboração do Orçamento

O processo de elaboração do orçamento é complexo, pois envolve as prioridades do Brasil, um país com mais de 200 milhões de habitantes. Se já é difícil planejar e controlar os gastos em nossa casa, imagine a complexidade de planejar as prioridades de um país do tamanho do Brasil. No entanto, o planejamento é essencial para a melhor aplicação dos recursos públicos.

O processo de planejamento envolve várias etapas, porém três delas se destacam: a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Cada uma dessas leis é proposta pelo Poder Executivo, a partir de objetivos específicos, e depende da aprovação do Congresso Nacional. Isso permite que os deputados e senadores eleitos como nossos representantes influenciem o orçamento, adequando as leis às necessidades mais críticas da população que representam.

Para organizar e viabilizar a ação pública, o PPA declara as políticas e metas previstas para um período de 4 anos, assim como os caminhos para alcançá-las. A LDO e a LOA devem estar alinhadas às políticas e metas presentes no PPA, e, por sua vez, são elaboradas anualmente.

A LDO determina quais metas e prioridades do PPA serão tratadas no ano seguinte - além de trazer algumas obrigações de transparência. A partir daí, a LOA é elaborada, detalhando todos os gastos que serão realizados pelo governo: quanto será gasto, em que área de governo (saúde, educação, segurança pública) e para que.

A ideia é terminar cada ano com a LOA aprovada para o ano seguinte, ou seja, com todo o detalhamento dos gastos e receitas. A LOA é o que chamamos, de fato, de orçamento anual. A lei por si só também é grande e complexa, por isso é estruturada em três documentos: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das estatais.

Créditos adicionais

Créditos Adicionais são as autorizações para despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual, visando atender:

- Insuficiência de dotações ou recursos alocados nos orçamentos;
- Necessidade de atender a situações que não foram previstas, inclusive por serem imprevisíveis, nos orçamentos.

Os créditos adicionais, portanto, constituem-se em procedimentos previstos na Constituição e na Lei 4.320/64 para corrigir ou amenizar situações que surgem, durante a execução orçamentária, por razões de fatos de ordem econômica ou imprevisíveis. Os créditos adicionais são incorporados aos orçamentos em execução.

Modalidades de créditos

Adicionais

a) **Créditos Suplementares:** são destinados ao reforço de dotações orçamentárias existentes, dessa forma, eles aumentam as despesas fixadas no orçamento. Quanto à forma processual, eles são autorizados previamente por lei, podendo essa autorização legislativa constar da própria lei orçamentária, e aberta por decreto do Poder Executivo.

A vigência do crédito suplementar é restrita ao exercício financeiro referente ao orçamento em execução.

b) **Créditos Especiais:** São destinados a autorização de despesas não previstas ou fixadas nos orçamentos aprovados. Sendo assim, o crédito especial cria um novo projeto ou atividade, ou uma categoria econômica ou grupo de despesa inexistente em projeto ou atividade integrante do orçamento vigente.

Os créditos especiais são sempre autorizados por lei específica e abertos por decreto do Executivo.

A sua vigência é no exercício em que forem autorizados, salvo se o ato autorizativo for promulgado nos últimos quatro meses (setembro a dezembro) do referido exercício, caso em que, é facultada sua reabertura no exercício subsequente, nos limites dos respectivos saldos, sendo incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente (CF, art. 167, § 2º).

c) **Créditos Extraordinários:** São destinados para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (CF, art. 167, § 3).

Os créditos extraordinários, quanto à forma procedimental, são abertos por Decreto do Poder Executivo, que encaminha para conhecimento do Poder Legislativo, devendo ser convertido em lei no prazo de trinta dias.

Com relação à vigência, os créditos extraordinários vigoram dentro do exercício financeiro em que foram abertos, salvo se o ato da autorização ocorrer nos meses (setembro a dezembro) daquele exercício, hipótese pela qual poderão ser reabertos, nos limites dos seus saldos, incorporando-se ao orçamento do exercício seguinte.

Recursos para financiamento dos Créditos Adicionais

Os recursos financeiros disponíveis para abertura de créditos suplementares e especiais estão listados no art. 43 da Lei nº 4.320/64, no art. 91 do Decreto-Lei nº 200/67 e no § 8º do art. 166 da Constituição Federal:

- O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, sendo a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais reaberto ou transferidos, no exercício da apuração, e as operações de créditos a eles vinculadas.

- O excesso de arrecadação, constituído pelo saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. Do referido saldo será deduzida a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

- A anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei, adicionando àquelas consideradas insuficientes.

- Neste tipo, inclui-se a anulação da reserva de contingência, conceituada como a dotação global não destinada especificamente a órgão, unidade orçamentária ou categoria econômica e natureza da despesa;

- O produto das operações de crédito, desde que haja condições jurídicas para sua realização pelo Poder Executivo.

- Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. (CF, art. 166, §8º).

O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a sua espécie e a classificação da despesa.

Esses créditos tem sua vigência, ou seja, no caso dos créditos suplementares, como são destinados a cobrir uma insuficiência do orçamento anual, eles serão extintos no final do exercício financeiro. Já os Especiais ou Extraordinários, poderão ter vigência até o final do exercício subsequente.

Execução Orçamentária

Uma vez publicada a LOA, observadas as normas de execução orçamentária e de programação financeira da União estabelecidas para o exercício e lançadas as informações orçamentárias, fornecidas pela Secretaria de Orçamento Federal, no SIAFI, por intermédio da geração automática do documento Nota de Dotação – ND, cria-se o crédito orçamentário e, a partir daí, tem-se o início da execução orçamentária propriamente dita.

Executar o Orçamento é, portanto, realizar as despesas públicas nele previstas, seguindo à risca os três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4320/64 : empenho, liquidação e pagamento.

Primeiro Estágio: Empenho

Pois bem, o empenho é o primeiro estágio da despesa e pode ser conceituado como sendo o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição.

Todavia, estando a despesa legalmente empenhada, nem assim o Estado se vê obrigado a efetuar o pagamento, uma vez que o implemento de condição poderá estar concluído ou não. Seria um absurdo se assim não fosse, pois a Lei 4320/64 determina que o pagamento de qualquer despesa pública, seja ela de que importância for, passe pelo crivo da liquidação. É nesse segundo estágio da execução da despesa que será cobrada a prestação dos serviços ou a entrega dos bens, ou ainda, a realização da obra, evitando, dessa forma, o pagamento sem o implemento de condição.

Segundo Estágio: Liquidação

O segundo estágio da despesa pública é a liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Ou seja, é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho. A finalidade é reconhecer ou apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação e é efetuado no SIAFI pelo documento Nota de Lançamento – NL.

Ele envolve, portanto, todos os atos de verificação e conferência, desde a entrega do material ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa. Ao fazer a entrega do material ou a prestação do serviço, o credor deverá apresentar a nota fiscal, fatura ou conta correspondente, acompanhada da primeira via da nota de empenho, devendo o funcionário competente atestar o recebimento do material ou a prestação do serviço correspondente, no verso da nota fiscal, fatura ou conta.

Terceiro Estágio: Pagamento

O último estágio da despesa é o pagamento e consiste na entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação. Esse procedimento normalmente é efetuado por tesouraria, mediante registro no SIAFI do documento Ordem Bancária – OB, que deve ter como favorecido o credor do empenho.

Este pagamento normalmente é efetuado por meio de crédito em conta bancária do favorecido uma vez que a OB especifica o domicílio bancário do credor a ser creditado pelo agente financeiro do Tesouro Nacional, ou seja, o Banco do Brasil S/A. Se houver importância paga a maior ou indevidamente, sua reposição aos órgãos públicos deverá ocorrer dentro do próprio exercício, mediante crédito à conta bancária da UG que efetuou o pagamento. Quando a reposição se efetuar em outro exercício, o seu valor deverá ser restituído por DARF ao Tesouro Nacional.¹

Orçamento

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.

¹ Fonte: www.danielgiotti.com.br/www.tesouro.fazenda.gov.br/www.portaltransparencia.gov.br

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 orçamentárias 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.

Inserese 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 regrado 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 deficit.”**

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, estatuidando “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.

1. Dos princípios fundamentais.	01
2. Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Dos Direitos Sociais. Da Nacionalidade. Dos Direitos Políticos. Dos Partidos Políticos.	05
3. Da Administração Pública: disposições gerais. Dos Servidores Públicos. Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Da Intervenção.	32
4. Do Conselho de Defesa Nacional.	44
5. Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio. Das Forças Armadas. Da Segurança Pública	45

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

1) Fundamentos da República

O título I da Constituição Federal trata dos princípios fundamentais do Estado brasileiro e começa, em seu artigo 1º, trabalhando com os fundamentos da República Federativa brasileira, ou seja, com as bases estruturantes do Estado nacional.

Neste sentido, disciplina:

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

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

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

Vale estudar o significado e a abrangência de cada qual destes fundamentos.

1.1) Soberania

Soberania significa o poder supremo que cada nação possui de se autogovernar e se autodeterminar. Este conceito surgiu no Estado Moderno, com a ascensão do absolutismo, colocando o reino na posição de soberano. Sendo assim, poderia governar como bem entendesse, pois seu poder era exclusivo, inabalável, ilimitado, atemporal e divino, ou seja, absoluto.

Neste sentido, Thomas Hobbes, na obra *Leviatã*, defende que quando os homens abrem mão do estado natural, deixa de predominar a lei do mais forte, mas para a consolidação deste tipo de sociedade é necessária a presença de uma autoridade à qual todos os membros devem render o suficiente da sua liberdade natural, permitindo que esta autoridade possa assegurar a paz interna e a defesa comum. Este soberano, que à época da escrita da obra de Hobbes se consolidava no monarca, deveria ser o *Leviatã*, uma autoridade inquestionável.

No mesmo direcionamento se encontra a obra de Maquiavel, que rejeitou a concepção de um soberano que deveria ser justo e ético para com o seu povo, desde que sempre tivesse em vista a finalidade primordial de manter o Estado íntegro: “na conduta dos homens, especialmente dos príncipes, contra a qual não há recurso, os fins justificam os meios. Portanto, se um príncipe pretende conquistar e manter o poder, os meios que empregue serão sempre tidos como honrosos, e elogiados por todos, pois o vulgo atenta sempre para as aparências e os resultados”.

A concepção de soberania inerente ao monarca se quebrou numa fase posterior, notadamente com a ascensão do ideário iluminista. Com efeito, passou-se a enxergar a soberania como um poder que repousa no povo. Logo, a autoridade absoluta da qual emana o poder é o povo e a legitimidade do exercício do poder no Estado emana deste povo.

Com efeito, no Estado Democrático se garante a soberania popular, que pode ser conceituada como “a qualidade máxima do poder extraída da soma dos atributos de cada membro da sociedade estatal, encarregado de escolher os seus representantes no governo por meio do sufrágio universal e do voto direto, secreto e igualitário”.

Neste sentido, liga-se diretamente ao parágrafo único do artigo 1º, CF, que prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O povo é soberano em suas decisões e as autoridades eleitas que decidem em nome dele, representando-o, devem estar devidamente legitimadas para tanto, o que acontece pelo exercício do sufrágio universal.

Por seu turno, a soberania nacional é princípio geral da atividade econômica (artigo 170, I, CF), restando demonstrado que não somente é guia da atuação política do Estado, mas também de sua atuação econômica. Neste sentido, deve-se preservar e incentivar a indústria e a economia nacionais.

1.2) Cidadania

Quando se afirma no caput do artigo 1º que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, remete-se à ideia de que o Brasil adota a democracia como regime político.

Historicamente, nota-se que por volta de 800 a.C. as comunidades de aldeias começaram a ceder lugar para unidades políticas maiores, surgindo as chamadas cidades-estado ou polis, como Tebas, Esparta e Atenas. Inicialmente eram monarquias, transformaram-se em oligarquias e, por volta dos séculos V e VI a.C., tornaram-se democracias. Com efeito, as origens da chamada democracia se encontram na Grécia antiga, sendo permitida a participação direta daqueles poucos que eram considerados cidadãos, por meio da discussão na polis.

Democracia (do grego, demo+kratos) é um regime político em que o poder de tomar decisões políticas está com os cidadãos, de forma direta (quando um cidadão se reúne com os demais e, juntos, eles tomam a decisão política) ou indireta (quando ao cidadão é dado o poder de eleger um representante).

Portanto, o conceito de democracia está diretamente ligado ao de cidadania, notadamente porque apenas quem possui cidadania está apto a participar das decisões políticas a serem tomadas pelo Estado.

Cidadão é o nacional, isto é, aquele que possui o vínculo político-jurídico da nacionalidade com o Estado, que goza de direitos políticos, ou seja, que pode votar e ser votado (sufrágio universal).

Destacam-se os seguintes conceitos correlatos:

a) Nacionalidade: é o vínculo jurídico-político que liga um indivíduo a determinado Estado, fazendo com que ele passe a integrar o povo daquele Estado, desfrutando assim de direitos e obrigações.

b) Povo: conjunto de pessoas que compõem o Estado, unidas pelo vínculo da nacionalidade.

c) População: conjunto de pessoas residentes no Estado, nacionais ou não.

Depreende-se que a cidadania é um atributo conferido aos nacionais titulares de direitos políticos, permitindo a consolidação do sistema democrático.

1.3) Dignidade da pessoa humana

A dignidade da pessoa humana é o valor-base de interpretação de qualquer sistema jurídico, internacional ou nacional, que possa se considerar compatível com os valores éticos, notadamente da moral, da justiça e da democracia. Pensar em dignidade da pessoa humana significa, acima de tudo, colocar a pessoa humana como centro e norte para qualquer processo de interpretação jurídica, seja na elaboração da norma, seja na sua aplicação.

Sem pretender estabelecer uma definição fechada ou plena, é possível conceituar dignidade da pessoa humana como o principal valor do ordenamento ético e, por consequência, jurídico que pretende colocar a pessoa humana como um sujeito pleno de direitos e obrigações na ordem internacional e nacional, cujo desrespeito acarreta a própria exclusão de sua personalidade.

Aponta Barroso : “o princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. É um respeito à criação, independente da crença que se professe quanto à sua origem. A dignidade relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito como com as condições materiais de subsistência”.

O Ministro Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, do Tribunal Superior do Trabalho, trouxe interessante conceito numa das decisões que relatou: “a dignidade consiste na percepção intrínseca de cada ser humano a respeito dos direitos e obrigações, de modo a assegurar, sob o foco de condições existenciais mínimas, a participação saudável e ativa nos destinos escolhidos, sem que isso importe destilação dos valores soberanos da democracia e das liberdades individuais. O processo de valorização do indivíduo articula a promoção de escolhas, posturas e sonhos, sem olvidar que o espectro de abrangência das liberdades individuais encontra limitação em outros direitos fundamentais, tais como a honra, a vida privada, a intimidade, a imagem. Sobreleva registrar que essas garantias, associadas ao princípio da dignidade da pessoa humana, subsistem como conquista da humanidade, razão pela qual auferiram proteção especial consistente em indenização por dano moral decorrente de sua violação”.

Para Reale , a evolução histórica demonstra o domínio de um valor sobre o outro, ou seja, a existência de uma ordem gradativa entre os valores; mas existem os valores fundamentais e os secundários, sendo que o valor fonte é o da pessoa humana. Nesse sentido, são os dizeres de Reale : “partimos dessa ideia, a nosso ver básica, de que a pessoa humana é o valor-fonte de todos os valores. O homem, como ser natural biopsíquico, é apenas um indivíduo entre outros indivíduos, um ente animal entre os demais da mesma espécie. O homem, considerado na sua objetividade espiritual, enquanto ser que só realiza no sentido de seu dever ser, é o que chamamos de pessoa. Só o homem possui a dignidade originária de ser enquanto deve ser, pondo-se essencialmente como razão determinante do processo histórico”.

Quando a Constituição Federal assegura a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República, faz emergir uma nova concepção de proteção de cada membro do seu povo. Tal ideologia de forte fulcro humanista guia a afirmação de todos os direitos fundamentais e confere a eles posição hierárquica superior às normas organizacionais do Estado, de modo que é o Estado que está para o povo, devendo garantir a dignidade de seus membros, e não o inverso.

1.4) Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

Quando o constituinte coloca os valores sociais do trabalho em paridade com a livre iniciativa fica clara a percepção de necessário equilíbrio entre estas duas concepções. De um lado, é necessário garantir direitos aos trabalhadores, notadamente consolidados nos direitos sociais enumerados no artigo 7º da Constituição; por outro lado, estes direitos não devem ser óbice ao exercício da livre iniciativa, mas sim vetores que reforcem o exercício desta liberdade dentro dos limites da justiça social, evitando o predomínio do mais forte sobre o mais fraco.

Por livre iniciativa entenda-se a liberdade de iniciar a exploração de atividades econômicas no território brasileiro, coibindo-se práticas de truste (ex.: monopólio). O constituinte não tem a intenção de impedir a livre iniciativa, até mesmo porque o Estado nacional necessita dela para crescer economicamente e adequar sua estrutura ao atendimento crescente das necessidades de todos os que nele vivem. Sem crescimento econômico, nem ao menos é possível garantir os direitos econômicos, sociais e culturais afirmados na Constituição Federal como direitos fundamentais.

No entanto, a exploração da livre iniciativa deve se dar de maneira racional, tendo em vista os direitos inerentes aos trabalhadores, no que se consolida a expressão “valores sociais do trabalho”. A pessoa que trabalha para aquele que explora a livre iniciativa deve ter a sua dignidade respeitada em todas as suas dimensões, não somente no que tange aos direitos sociais, mas em relação a todos os direitos fundamentais afirmados pelo constituinte.

A questão resta melhor delimitada no título VI do texto constitucional, que aborda a ordem econômica e financeira: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...]”. Nota-se no caput a repetição do fundamento republicano dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Por sua vez, são princípios instrumentais para a efetivação deste fundamento, conforme previsão do artigo 1º e do artigo 170, ambos da Constituição, o princípio da livre concorrência (artigo 170, IV, CF), o princípio da busca do pleno emprego (artigo 170, VIII, CF) e o princípio do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (artigo 170, IX, CF). Ainda, assegurando a livre iniciativa no exercício de atividades econômicas, o parágrafo único do artigo 170 prevê: “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

1.5) Pluralismo político

A expressão pluralismo remete ao reconhecimento da multiplicidade de ideologias culturais, religiosas, econômicas e sociais no âmbito de uma nação. Quando se fala em pluralismo político, afirma-se que mais do que incorporar esta multiplicidade de ideologias cabe ao Estado nacional fornecer espaço para a manifestação política delas.

Sendo assim, pluralismo político significa não só respeitar a multiplicidade de opiniões e ideias, mas acima de tudo garantir a existência dela, permitindo que os vários grupos que compõem os mais diversos setores sociais possam se fazer ouvir mediante a liberdade de expressão, manifestação e opinião, bem como possam exigir do Estado substrato para se fazerem subsistir na sociedade.

Pluralismo político vai além do pluripartidarismo ou multipartidarismo, que é apenas uma de suas consequências e garante que mesmo os partidos menores e com poucos representantes sejam ouvidos na tomada de decisões políticas, porque abrange uma verdadeira concepção de multiculturalidade no âmbito interno.

2) Separação dos Poderes

A separação de Poderes é inerente ao modelo do Estado Democrático de Direito, impedindo a monopolização do poder e, por conseguinte, a tirania e a opressão. Resta garantida no artigo 2º da Constituição Federal com o seguinte teor:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A separação de Poderes é inerente ao modelo do Estado Democrático de Direito, impedindo a monopolização do poder e, por conseguinte, a tirania e a opressão. Resta garantida no artigo 2º da Constituição Federal com o seguinte teor: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Se, por um lado, o Estado é uno, até mesmo por se legitimar na soberania popular; por outro lado, é necessária a divisão de funções das atividades estatais de maneira equilibrada, o que se faz pela divisão de Poderes.

O constituinte afirma que estes poderes são independentes e harmônicos entre si. Independência significa que cada qual possui poder para se autogerir, notadamente pela capacidade de organização estrutural (criação de cargos e subdivisões) e orçamentária (divisão de seus recursos conforme legislação por eles mesmos elaborada). Harmonia significa que cada Poder deve respeitar os limites de competência do outro e não se imiscuir indevidamente em suas atividades típicas.

A noção de separação de Poderes começou a tomar forma com o ideário iluminista. Neste viés, o Iluminismo lançou base para os dois principais eventos que ocorreram no início da Idade Contemporânea, quais sejam as Revoluções Francesa e Industrial. Entre os pensadores que lançaram as ideias que vieram a ser utilizadas no ideário das Revoluções Francesa e Americana se destacam Locke, Montesquieu e Rousseau, sendo que Montesquieu foi o que mais trabalhou com a concepção de separação dos Poderes.

Montesquieu (1689 – 1755) avançou nos estudos de Locke, que também entendia necessária a separação dos Poderes, e na obra O Espírito das Leis estabeleceu em definitivo a clássica divisão de poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. O pensador viveu na França, numa época em que o absolutismo estava cada vez mais forte.

O objeto central da principal obra de Montesquieu não é a lei regida nas relações entre os homens, mas as leis e instituições criadas pelos homens para reger as relações entre os homens. Segundo Montesquieu, as leis criam costumes que regem o comportamento humano, sendo influenciadas por diversos fatores, não apenas pela razão.

Quanto à fonte do poder, diferencia-se, segundo Montesquieu, do modo como se dará o seu exercício, uma vez que o poder emana do povo, apto a escolher mas inapto a governar, sendo necessário que seu interesse seja representado conforme sua vontade.

Montesquieu estabeleceu como condição do Estado de Direito a separação dos Poderes em Legislativo, Judiciário e Executivo – que devem se equilibrar –, servindo o primeiro para a elaboração, a correção e a ab-rogação de leis, o segundo para a promoção da paz e da guerra e a garantia de segurança, e o terceiro para julgar (mesmo os próprios Poderes).

Ao modelo de repartição do exercício de poder por intermédio de órgãos ou funções distintas e independentes de forma que um desses não possa agir sozinho sem ser limitado pelos outros confere-se o nome de sistema de freios e contrapesos (no inglês, checks and balances).

3) Objetivos fundamentais

O constituinte trabalha no artigo 3º da Constituição Federal com os objetivos da República Federativa do Brasil, nos seguintes termos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

1) Construir uma sociedade livre, justa e solidária

O inciso I do artigo 3º merece destaque ao trazer a expressão “livre, justa e solidária”, que corresponde à tríade liberdade, igualdade e fraternidade. Esta tríade consolida as três dimensões de direitos humanos: a primeira dimensão, voltada à pessoa como indivíduo, refere-se aos direitos civis e políticos; a segunda dimensão, focada na promoção da igualdade material, remete aos direitos econômicos, sociais e culturais; e a terceira dimensão se concentra numa perspectiva difusa e coletiva dos direitos fundamentais.

Sendo assim, a República brasileira pretende garantir a preservação de direitos fundamentais inatos à pessoa humana em todas as suas dimensões, indissociáveis e interconectadas. Daí o texto constitucional guardar espaço de destaque para cada uma destas perspectivas.

3.2) Garantir o desenvolvimento nacional

Para que o governo possa prover todas as condições necessárias à implementação de todos os direitos fundamentais da pessoa humana mostra-se essencial que o país se desenvolva, cresça economicamente, de modo que cada indivíduo passe a ter condições de perseguir suas metas.

3.3) Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais

Garantir o desenvolvimento econômico não basta para a construção de uma sociedade justa e solidária. É necessário ir além e nunca perder de vista a perspectiva da igualdade material. Logo, a injeção econômica deve permitir o investimento nos setores menos favorecidos, diminuindo as desigualdades sociais e regionais e paulatinamente erradicando a pobreza.

O impacto econômico deste objetivo fundamental é tão relevante que o artigo 170 da Constituição prevê em seu inciso VII a “redução das desigualdades regionais e sociais” como um princípio que deve reger a atividade econômica. A menção deste princípio implica em afirmar que as políticas públicas econômico-financeiras deverão se guiar pela busca da redução das desigualdades, fornecendo incentivos específicos para a exploração da atividade econômica em zonas economicamente marginalizadas.

3.4) Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação

Ainda no ideário de justiça social, coloca-se o princípio da igualdade como objetivo a ser alcançado pela República brasileira. Sendo assim, a república deve promover o princípio da igualdade e consolidar o bem comum. Em verdade, a promoção do bem comum pressupõe a prevalência do princípio da igualdade.

Sobre o bem de todos, isto é, o bem comum, o filósofo Jacques Maritain ressaltou que o fim da sociedade é o seu bem comum, mas esse bem comum é o das pessoas humanas, que compõem a sociedade. Com base neste ideário, apontou as características essenciais do bem comum: redistribuição, pela qual o bem comum deve ser redistribuído às pessoas e colaborar para o desenvolvimento delas; respeito à autoridade na sociedade, pois a autoridade é necessária para conduzir a comunidade de pessoas humanas para o bem comum; moralidade, que constitui a retidão de vida, sendo a justiça e a retidão moral elementos essenciais do bem comum.

4) Princípios de relações internacionais (artigo 4º)

O último artigo do título I trabalha com os princípios que regem as relações internacionais da República brasileira:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

De maneira geral, percebe-se na Constituição Federal a compreensão de que a soberania do Estado nacional brasileiro não permite a sobreposição em relação à soberania dos demais Estados, bem como de que é necessário respeitar determinadas práticas inerentes ao direito internacional dos direitos humanos.

4.1) Independência nacional

A formação de uma comunidade internacional não significa a eliminação da soberania dos países, mas apenas uma relativização, limitando as atitudes por ele tomadas em prol da preservação do bem comum e da paz mundial. Na verdade, o próprio compromisso de respeito aos direitos humanos traduz a limitação das ações estatais, que sempre devem se guiar por eles. Logo, o Brasil é um país independente, que não responde a nenhum outro, mas que como qualquer outro possui um dever para com a humanidade e os direitos inatos a cada um de seus membros.

4.2) Prevalência dos direitos humanos

O Estado existe para o homem e não o inverso. Portanto, toda normativa existe para a sua proteção como pessoa humana e o Estado tem o dever de servir a este fim de preservação. A única forma de fazer isso é adotando a pessoa humana como valor-fonte de todo o ordenamento, o que somente é possível com a compreensão de que os direitos humanos possuem uma posição prioritária no ordenamento jurídico-constitucional.

Conceituar direitos humanos é uma tarefa complicada, mas, em síntese, pode-se afirmar que direitos humanos são aqueles inerentes ao homem enquanto condição para sua dignidade que usualmente são descritos em documentos internacionais para que sejam mais seguramente garantidos. A conquista de direitos da pessoa humana é, na verdade, uma busca da dignidade da pessoa humana.

4.3) Autodeterminação dos povos

A premissa dos direitos políticos é a autodeterminação dos povos. Neste sentido, embora cada Estado tenha obrigações de direito internacional que deve respeitar para a adequada consecução dos fins da comunidade internacional, também tem o direito de se autodeterminar, sendo que tal autodeterminação é feita pelo seu povo.

Se autodeterminar significa garantir a liberdade do povo na tomada das decisões políticas, logo, o direito à autodeterminação pressupõe a exclusão do colonialismo. Não se aceita a ideia de que um Estado domine o outro, tirando a sua autodeterminação.

4.4) Não-intervenção

Por não-intervenção entenda-se que o Estado brasileiro irá respeitar a soberania dos demais Estados nacionais. Sendo assim, adotará práticas diplomáticas e respeitará as decisões políticas tomadas no âmbito de cada Estado, eis que são paritários na ordem internacional.

4.5) Igualdade entre os Estados

Por este princípio se reconhece uma posição de paridade, ou seja, de igualdade hierárquica, na ordem internacional entre todos os Estados. Em razão disso, cada Estado possuirá direito de voz e voto na tomada de decisões políticas na ordem internacional em cada organização da qual faça parte e deverá ter sua opinião respeitada.

4.6) Defesa da paz

O direito à paz vai muito além do direito de viver num mundo sem guerras, atingindo o direito de ter paz social, de ver seus direitos respeitados em sociedade. Os direitos e liberdades garantidos internacionalmente não podem ser destruídos com fundamento nas normas que surgiram para protegê-los, o que seria controverso. Em termos de relações internacionais, depreende-se que deve ser sempre priorizada a solução amistosa de conflitos.

4.7) Solução pacífica dos conflitos

Decorrendo da defesa da paz, este princípio remete à necessidade de diplomacia nas relações internacionais. Caso surjam conflitos entre Estados nacionais, estes deverão ser dirimidos de forma amistosa.

Negociação diplomática, serviços amistosos, bons ofícios, mediação, sistema de consultas, conciliação e inquérito são os meios diplomáticos de solução de controvérsias internacionais, não havendo hierarquia entre eles. Somente o inquérito é um procedimento preliminar e facultativo à apuração da materialidade dos fatos, podendo servir de base para qualquer meio de solução de conflito. Conceitua Neves:

- “Negociação diplomática é a forma de autocomposição em que os Estados oponentes buscam resolver suas divergências de forma direta, por via diplomática”;

- “Serviços amistosos é um meio de solução pacífica de conflito, sem aspecto oficial, em que o governo designa um diplomata para sua conclusão”;

- “Bons ofícios constituem o meio diplomático de solução pacífica de controvérsia internacional, em que um Estado, uma organização internacional ou até mesmo um chefe de Estado apresenta-se como moderador entre os litigantes”;

DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS. DOS DIREITOS SOCIAIS. DA NACIONALIDADE. DOS DIREITOS POLÍTICOS. DOS PARTIDOS POLÍTICOS

**TÍTULO II
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

O título II da Constituição Federal é intitulado “Direitos e Garantias fundamentais”, gênero que abrange as seguintes espécies de direitos fundamentais: direitos individuais e coletivos (art. 5º, CF), direitos sociais (genericamente previstos no art. 6º, CF), direitos da nacionalidade (artigos 12 e 13, CF) e direitos políticos (artigos 14 a 17, CF).

Em termos comparativos à clássica divisão tridimensional dos direitos humanos, os direitos individuais (maior parte do artigo 5º, CF), os direitos da nacionalidade e os direitos políticos se encaixam na primeira dimensão (direitos civis e políticos); os direitos sociais se enquadram na segunda dimensão (direitos econômicos, sociais e culturais) e os direitos coletivos na terceira dimensão. Contudo, a enumeração de direitos humanos na Constituição vai além dos direitos que expressamente constam no título II do texto constitucional.

Os direitos fundamentais possuem as seguintes características principais:

a) **Historicidade**: os direitos fundamentais possuem antecedentes históricos relevantes e, através dos tempos, adquirem novas perspectivas. Nesta característica se enquadra a noção de dimensões de direitos.

b) **Universalidade**: os direitos fundamentais pertencem a todos, tanto que apesar da expressão restritiva do *caput* do artigo 5º aos brasileiros e estrangeiros residentes no país tem se entendido pela extensão destes direitos, na perspectiva de prevalência dos direitos humanos.

c) **Inalienabilidade**: os direitos fundamentais não possuem conteúdo econômico-patrimonial, logo, são intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis, estando fora do comércio, o que evidencia uma limitação do princípio da autonomia privada.

d) **Irrenunciabilidade**: direitos fundamentais não podem ser renunciados pelo seu titular devido à fundamentalidade material destes direitos para a dignidade da pessoa humana.

e) **Inviolabilidade**: direitos fundamentais não podem deixar de ser observados por disposições infraconstitucionais ou por atos das autoridades públicas, sob pena de nulidades.

f) **Indivisibilidade**: os direitos fundamentais compõem um único conjunto de direitos porque não podem ser analisadas de maneira isolada, separada.

g) **Imprescritibilidade**: os direitos fundamentais não se perdem com o tempo, não prescrevem, uma vez que são sempre exercíveis e exercidos, não deixando de existir pela falta de uso (prescrição).

h) **Relatividade**: os direitos fundamentais não podem ser utilizados como um escudo para práticas ilícitas ou como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade por atos ilícitos, assim estes direitos não são ilimitados e encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados como humanos.

- “Mediação define-se como instituto por meio do qual uma terceira pessoa estranha à contenda, mas aceita pelos litigantes, de forma voluntária ou em razão de estipulação anterior, toma conhecimento da divergência e dos argumentos sustentados pelas partes, e propõe uma solução pacífica sujeita à aceitação destas”;

- “Sistema de Consultas constitui-se em meio diplomático de solução de litígios em que os Estados ou organizações internacionais sujeitam-se, sem qualquer interferência pessoal externa, a encontros periódicos com o objetivo de compor suas divergências”.

4.8) Repúdio ao terrorismo e ao racismo

Terrorismo é o uso de violência através de ataques localizados a elementos ou instalações de um governo ou da população civil, de modo a incutir medo, terror, e assim obter efeitos psicológicos que ultrapassem largamente o círculo das vítimas, incluindo, antes, o resto da população do território.

Racismo é a prática de atos discriminatórios baseados em diferenças étnico-raciais, que podem consistirem violência física ou psicológica direcionada a uma pessoa ou a um grupo de pessoas pela simples questão biológica herdada por sua raça ou etnia.

Sendo o Brasil um país que prega o pacifismo e que é assumidamente pluralista, ambas práticas são consideradas vis e devem ser repudiadas pelo Estado nacional.

4.9) Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade

A cooperação internacional deve ser especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos humanos fundamentais internacionalmente reconhecidos.

Os países devem colaborar uns com os outros, o que é possível mediante a integração no âmbito de organizações internacionais específicas, regionais ou globais.

Em relação a este princípio, o artigo 4º se aprofunda em seu parágrafo único, destacando a importância da cooperação brasileira no âmbito regional: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Neste sentido, o papel desempenhado no MERCOSUL.

4.10) Concessão de asilo político

Direito de asilo é o direito de buscar abrigo em outro país quando naquele do qual for nacional estiver sofrendo alguma perseguição. Tal perseguição não pode ter motivos legítimos, como a prática de crimes comuns ou de atos atentatórios aos princípios das Nações Unidas, o que subverteria a própria finalidade desta proteção. Em suma, o que se pretende com o direito de asilo é evitar a consolidação de ameaças a direitos humanos de uma pessoa por parte daqueles que deveriam protegê-los – isto é, os governantes e os entes sociais como um todo –, e não proteger pessoas que justamente cometeram tais violações.

“Sendo direito humano da pessoa refugiada, é obrigação do Estado asilante conceder o asilo. Entretanto, prevalece o entendimento que o Estado não tem esta obrigação, nem de fundamentar a recusa. A segunda parte deste artigo permite a interpretação no sentido de que é o Estado asilante que subjetivamente enquadra o refugiado como asilado político ou criminoso comum”.

1. Regime Jurídico Administrativo: Princípios da Administração Pública	01
2. Poderes da Administração.	04
3. Atos Administrativos.	05
4. Contratos Administrativos. Licitação: princípios, obrigatoriedade de licitação, dispensa e inexigibilidade, modalidades, procedimento, anulação e revogação, recursos administrativos. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.	10
5. Processo Administrativo. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: disposições gerais, dos direitos dos administrados, dos deveres dos administrados, do início do processo, dos interessados, da competência, dos impedimentos e da suspeição, da motivação, da desistência e outros casos de extinção do processo, da anulação, revogação e convalidação, das disposições finais.	23
6. Controle da Administração Pública.	29
7. Improbidade Administrativa: legalidade, moralidade e probidade. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.	32

REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO: PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conceito

O Direito Administrativo guarda suas próprias peculiaridades, à medida que confere à Administração Pública prerrogativas nas relações privadas e restringe a sua liberdade. Isso se deve ao fato de o Direito Administrativo ter por funções proteger os direitos individuais em face do Estado e, satisfazer os interesses coletivos.

É justamente por ser sua função satisfazer os interesses coletivos, que à Administração são conferidas prerrogativas e privilégios com vistas a limitar o exercício dos direitos individuais, visando o bem comum.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹ ensina que: *“A expressão regime jurídico da Administração Pública é utilizada para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública. Já a expressão regime jurídico administrativo é reservada tão somente para abranger o conjunto de traços, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa.*

Basicamente, pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições.”

Neste contexto, os interesses coletivos são satisfeitos não só pela limitação, mas também pela prestação de serviços públicos à população.

O princípio da legalidade é o principal limitador da liberdade estatal, haja vista restringir a liberdade do Administrador que deve estrita obediência à lei. Esse princípio é uma garantia para o cidadão, pois o protege contra quaisquer abusos que porventura, queira o administrador cometer.

Contudo, a Administração Pública deve sujeitar-se ainda ao Direito como um todo, aos seus princípios e valores, para estar em conformidade com o princípio da legalidade.

Isso não retira da Administração sua autoridade, pelo contrário, é a lei quem confere autoridade à Administração, somente a limitando para a proteção do sujeito.

A autoridade da Administração é assegurada, posto que necessária para a consecução do bem coletivo, logo, é por causa da autoridade que à Administração são concedidos prerrogativas e privilégios diferentes daqueles concedidos pelo direito privado, o que lhe assegura a supremacia do interesse público sobre o particular.

O interesse público diz respeito à coletividade e, justamente por isso, deve-se sobrepor ao interesse individual, ou seja, particular.

A citada doutrinadora resume: *“Isto significa que a Administração Pública possui prerrogativas ou privilégios, desconhecidos na esfera do direito privado, tais como a autoexecutoriedade, a autotutela, o poder de expropriar, o de requisitar bens e serviços, o de ocupar temporariamente o imóvel alheio, o de instituir servidão, o de aplicar sanções administrativas, o de alterar e rescindir unilateralmente os contratos, o de impor medidas de polícia. Goza, ainda, de determinados privilégios como a imunidade tributária, prazos dilatados em juízo, juízo privativo, processo especial de execução, presunção de veracidade de seus atos.”*

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31ª Edição, 2018.

Embora tenha todas essas prerrogativas e privilégios, existem também limitações as quais a Administração deve se sujeitar, sob pena de ter seus atos anulados ou até mesmo de ser a própria autoridade administrativa responsabilizada.

A soma das prerrogativas e restrições a que se sujeita a Administração pública e não se encontram nas relações entre os particulares constitui o regime jurídico administrativo.

Algumas dessas prerrogativas e restrições são expressas sob a forma de princípios.

Princípios expressos e implícitos da administração pública

Princípios são proposições que servem de base para toda estrutura de uma ciência, no Direito Administrativo não é diferente, temos os princípios que servem de alicerce para este ramo do direito público.

Os princípios podem ser expressos ou implícitos, os expressos são os consagrados no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, já os implícitos são aqueles que de alguma forma regem a atuação da Administração Pública.

Princípios Expressos

A Administração Pública deverá se pautar principalmente nos cinco princípios estabelecidos pelo “caput” do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Os princípios são os seguintes: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.**

Dica de Memorização - “L.I.M.P.E.”

Vejamos o que prevê a Constituição Federal sobre o tema:

CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEÇÃO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, um dos mais importantes princípios consagrados no ordenamento jurídico brasileiro, consiste no fato de que **o administrador somente poderá fazer o que a lei permite.**

É importante ressaltar a diferença entre o princípio da legalidade estabelecido ao administrado e ao administrador. Para o administrador, o princípio da legalidade estabelece que ele somente poderá agir dentro dos parâmetros legais, conforme os ditames estabelecidos pela lei. Já, o princípio da legalidade visto sob a ótica do administrado, explicita que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude lei. Esta interpretação encontra abalazamento no artigo 5º, II, da Constituição Federal de 1988.

Princípio da Impessoalidade

Este princípio estabelece que a Administração Pública, através de seus órgãos, não poderá, na execução das atividades, estabelecer diferenças ou privilégios, uma vez que deve imperar o interesse social e não o interesse particular.

De acordo com os ensinamentos de Di Pietro², o princípio da impessoalidade está intimamente relacionado com a finalidade pública.

“A Administração não pode atuar com vista a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que deve nortear o seu comportamento” Em interessante constatação, se todos são iguais perante a lei (art. 5º, caput) necessariamente o serão perante a Administração, que deverá atuar sem favoritismo ou perseguição, tratando a todos de modo igual, ou quando necessário, fazendo a discriminação necessária para se chegar à igualdade real e material.

Princípio da Moralidade Administrativa

A Administração Pública, de acordo com o princípio da moralidade administrativa, deve agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lealdade e ética.

Tal princípio acarreta a obrigação ao administrador público de observar não somente a lei que condiciona sua atuação, mas também, regras éticas extraídas dos padrões de comportamento designados como moralidade administrativa (obediência à lei).

Não basta ao administrador ser apenas legal, deve também, ser honesto tendo como finalidade o bem comum.

É preciso entender que a moralidade como também a probidade administrativa consistem exclusivamente no dever de funcionários públicos exercerem (prestarem seus serviços) suas funções com honestidade. Não devem aproveitar os poderes do cargo ou função para proveito pessoal ou para favorecimento de outrem.

Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade tem por objetivo a divulgação de atos praticados pela Administração Pública, obedecendo, todavia, as questões revestidas pela proteção do sigilo legal.

De acordo com as lições do eminente doutrinador Hely Lopes Meirelles³:

“O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais...”

Complementando o princípio da publicidade, o art. 5º, XXXIII, garante a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, matéria essa regulamentada pela **Lei nº 12.527/2011** (Regula o acesso a informações)

Os remédios constitucionais do *habeas data* e mandado de segurança cumprem importante papel enquanto garantias de concretização da transparência administrativa, sendo utilizados para combater eventuais negativas de informações.

Princípio da Eficiência

Se, na iniciativa privada, se busca a excelência e a efetividade, na Administração Pública o caminho deve ser exatamente a mesmo, inovação trazida pela Emenda Constitucional n. 19/98, que fixou a eficiência também para a Administração Pública, com o *status* de princípio constitucional.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31ª Edição, 2018

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005

De acordo com os ensinamentos de Meirelles⁴, o princípio da eficiência:

“Impõe a todo agente público realizar as atribuições com preseteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.” Como sinônimo de *boa administração*, o princípio da eficiência impõe ao Estado a prestação de atividades administrativas de modo mais congruente, mais adequado, mais oportuno, mais célere e econômicos na busca da satisfação dos interesses coletivos.

Princípios Implícitos

Princípio da Supremacia Do Interesse Público

Este princípio consiste na sobreposição do interesse público em face do interesse particular. Havendo conflito entre o interesse público e o interesse particular, aquele prevalecerá.

Podemos conceituar *interesse público* como o somatório dos interesses individuais desde que represente o interesse majoritário, ou seja, a vontade da maioria da sociedade, resultando em vontade coletiva.

Este princípio é um dos dois pilares do denominado regime jurídico-administrativo, fundamentando a existência das prerrogativas e dos poderes especiais conferidos à Administração Pública para que esta esteja apta a atingir os fins que lhe são impostos pela Constituição e pelas leis.

O princípio da Supremacia do Interesse Público não está expresso em nosso ordenamento jurídico. Nenhum artigo de lei fala, dele, porém tal princípio encontra-se em diversos institutos do Direito Administrativo. Vejamos alguns exemplos práticos:

- a nossa Constituição garante o direito à propriedade (art. 5º, XXII), mas com base no princípio da Supremacia do Interesse Público, a Administração pode, por exemplo, desapropriar uma propriedade, requisitá-la ou promover o seu tombamento, suprimindo ou restringindo o direito à propriedade.

- a Administração e o particular podem celebrar contratos administrativos, mas esses contratos preveem uma série de cláusulas exorbitantes que possibilitam a Administração, por exemplo, modificar ou rescindir unilateralmente tal contrato.

- o poder de polícia administrativa que confere à Administração Pública a possibilidade, por exemplo, de determinar a proibição de venda de bebida alcoólica a partir de determinada hora da noite com o objetivo de diminuir a violência.

Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público

Este princípio é o segundo pilar do regime jurídico-administrativo, funcionando como contrapeso ao princípio da Supremacia do Interesse Público.

Ao mesmo tempo em que a Administração tem prerrogativas e poderes exorbitantes para atingir seus fins determinados em lei, ela sofre restrições, limitações que não existem para o particular. Essas limitações decorrem do fato de que a Administração Pública não é proprietária da coisa pública, não é proprietária do interesse público, mas sim, mera gestora de bens e interesses alheios que pertencem ao povo.

Em decorrência deste princípio, a Administração somente pode atuar pautada em lei. A Administração somente poderá agir quando houver lei autorizando ou determinando a sua atuação. A atuação da Administração deve, então, atender o estabelecido em lei, único instrumento capaz de retratar o que seja interesse público.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005

Princípio da Segurança Jurídica

A Segurança Jurídica garante aos cidadãos os seus direitos naturais, como por exemplo, direito à liberdade, à vida, à propriedade, entre outro.

Em sentido amplo ela refere-se ao sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou **pessoa** em vários campos.

Em sentido amplo está ligada à garantia real de direitos que possuem amparo na Constituição Federal, como por exemplo os que são reconhecidos pelo artigo 5º, do citado diploma legal.

Em sentido estrito, a segurança jurídica assume o sentido de garantia de estabilidade e de certeza dos **negócios jurídicos**, admite que as pessoas saibam previamente que, uma vez envolvidas em certa relação jurídica, está se mantêm estável, mesmo se alterar a base legal sob a qual se institui.

Não permite que os envolvidos sofram alterações em razão de constante mudança legislativa. É mais voltada ao aspecto formal, típico do Estado de Direito Liberal e característico dos sistemas jurídicos positivados, reconhecendo o momento exato em que uma lei entra em vigor e quando pode ser revogado.

Princípio da autotutela

A autotutela permite que o Poder Público anule ou revogue seus atos administrativos, quando forem inconvenientes com a lei. Para tanto, não será necessária a intervenção do Poder Judiciário.

Impõe-se a Administração Pública o zelo pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

A autotutela pressupõe a prática de controle interno pela Administração Pública e se dá em dois momentos:

- a) com a anulação de atos ilegais e contrários ao ordenamento jurídico, e
- b) a revogação de atos em confronto com os interesses da Administração, cuja manutenção se afigura inoportuna e inconveniente.

No entanto, essa autotutela apresenta algumas limitações objetivas e subjetivas, decorrentes do princípio da segurança jurídica.

Importante destacar a **Súmula no 473 do STF**: *“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”*.

Princípio da Igualdade

Também conhecido como Princípio da Isonomia, considera que a Administração Pública deve se preocupar em tratar igualmente as partes no processo administrativo, sem que haja discriminações não permitidas.

O objetivo é tratar o administrado com urbanidade, com equidade, com congruência.

No processo administrativo, busca-se uma decisão legal e justa, pois se deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades.

Princípio da Razoabilidade e Equidade

O princípio da razoabilidade visa estruturar a aplicação de outras normas, princípios ou regras, de modo que sejam aplicadas de forma razoável e justa. Consiste em agir com bom senso, moderação e ter atitudes coerentes. Deve ser levada em conta a proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada e, também, as circunstâncias que envolvem a prática do ato.

Princípio da Finalidade

A Administração Pública deve satisfazer a pretensão do interesse público, caso não seja satisfeita a vontade, leva-se à invalidade do ato praticado pelo administrador.

A finalidade da atuação da Administração situa-se no atendimento do interesse público e o desvirtuamento dessa finalidade suscita o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade.

Princípio da Probidade

Consiste na honradez, caráter íntegro, honestidade e lealdade. Configura a retidão no agir, permitindo uma atuação na administração de boa qualidade. .

Princípio da Motivação

A motivação é um dos critérios entre a discricionariedade e a arbitrariedade, levando-se a conclusão de que o que não é motivado é arbitrário.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello⁵ nos seguintes termos:

“Dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo”.

Por meio da **motivação** a autoridade administrativa deve demonstrar as razões que permitiram tomar determinada decisão. Sem a explicitação dos motivos impossibilita verificar a correção do que foi decidido impossibilitando seu controle.

A falta de motivação no ato discricionário é o que permite a ocorrência de desvio de poder e até mesmo de abuso, devido a impossibilidade de controle judicial, pois como dito anteriormente, a motivação é o que permite aferir a intenção do agente.

Princípio da Continuidade do Serviço Público

Visa a manutenção dos serviços básicos e essências prestados pela Administração Pública aos cidadãos, com o objetivo de não prejudicar o atendimento à população uma vez que os serviços essenciais não podem ser interrompidos.

Ribeiro Bastos⁶ (in), é um dos doutrinadores que defende a não interrupção do serviço público essencial:

“O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como com eficiência e oportunidade”... “Essa continuidade afigura-se em alguns casos de maneira absoluta, quer dizer, sem qualquer abrandamento, como ocorre com serviços que atendem necessidades permanentes, como é o caso de fornecimento de água, gás, eletricidade. Diante, pois, da recusa de um serviço público, ou do seu fornecimento, ou mesmo da cessação indevida deste, pode o usuário utilizar-se das ações judiciais cabíveis, até as de rito mais célere, como o mandado de segurança e a própria ação cominatória”.

5 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Curso de Direito Administrativo, 29ª Edição, 2012.

6 Bastos, Celso Ribeiro, Curso de direito administrativo, 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 1996, p. 165.

PODERES DA ADMINISTRAÇÃO

O poder administrativo representa uma prerrogativa especial de direito público (conjunto de normas que disciplina a atividade estatal) outorgada aos agentes do Estado, no qual o administrador público para exercer suas funções necessita ser dotado de alguns poderes.

Esses poderes podem ser definidos como instrumentos que possibilitam à Administração cumprir com sua finalidade, contudo, devem ser utilizados dentro das normas e princípios legais que o regem.

Vale ressaltar que o administrador tem obrigação de zelar pelo dever de agir, de probidade, de prestar contas e o dever de pautar seus serviços com eficiência.

PODER HIERÁRQUICO

A Administração Pública é dotada de prerrogativa especial de organizar e escalonar seus órgãos e agentes de forma hierarquizada, ou seja, existe um escalonamento de poderes entre as pessoas e órgãos internamente na estrutura estatal

É pelo poder hierárquico que, por exemplo, um servidor está obrigado a cumprir ordem emanada de seu superior desde que não sejam manifestamente ilegais. É também esse poder que autoriza a delegação, a avocação, etc.

A lei é quem define as atribuições dos órgãos administrativos, bem como cargos e funções, de forma que haja harmonia e unidade de direção. Percebam que o poder hierárquico vincula o superior e o subordinado dentro do quadro da Administração Pública.

Compete ainda a Administração Pública:

a) editar atos normativos (resoluções, portarias, instruções), que tenham como objetivo ordenar a atuação dos órgãos subordinados, pois refere-se a atos normativos que geram efeitos internos e não devem ser confundidas com os regulamentos, por serem decorrentes de relação hierarquizada, não se estendendo a pessoas estranhas;

b) dar ordens aos subordinados, com o dever de obediência, salvo para os manifestamente ilegais;

c) controlar a atividade dos órgãos inferiores, com o objetivo de verificar a legalidade de seus atos e o cumprimento de suas obrigações, permitindo anular os atos ilegais ou revogar os inconvenientes, seja *ex officio* (realiza algo em razão do cargo sem nenhuma provocação) ou por provocação dos interessados, através dos recursos hierárquicos;

d) avocar atribuições, caso não sejam de competência exclusiva do órgão subordinado;

e) delegação de atribuições que não lhe sejam privativas.

A relação hierárquica é acessória da organização administrativa, permitindo a distribuição de competências dentro da organização administrativa para melhor funcionamento das atividades executadas pela Administração Pública.

PODER DISCIPLINAR

O Poder Disciplinar decorre do poder punitivo do Estado decorrente de infração administrativa cometida por seus agentes ou por terceiros que mantenham vínculo com a Administração Pública.

Não se pode confundir o Poder Disciplinar com o Poder Hierárquico, sendo que um decorre do outro. Para que a Administração possa se organizar e manter relação de hierarquia e subordinação é necessário que haja a possibilidade de aplicar sanções aos agentes que agem de forma ilegal.

A aplicação de sanções para o agente que infringiu norma de caráter funcional é exercício do poder disciplinar. Não se trata aqui de sanções penais e sim de penalidades administrativas como advertência, suspensão, demissão, entre outras.

Estão sujeitos às penalidades os agentes públicos quando praticarem infração funcional, que é aquela que se relaciona com a atividade desenvolvida pelo agente.

É necessário que a decisão de aplicar ou não a sanção seja motivada e precedida de processo administrativo competente que garanta a ampla defesa e o contraditório ao acusado, evitando medidas arbitrárias e sumárias da Administração Pública na aplicação da pena.

PODER REGULAMENTAR

É o poder que tem os chefes do Poder Executivo de criar e editar regulamentos, de dar ordens e de editar decretos, com a finalidade de garantir a fiel execução à lei, sendo, portanto, privativa dos Chefes do Executivo e, em princípio, indelegável.

Podemos dizer então que esse poder resulta em normas internas da Administração. Como exemplo temos a seguinte disposição constitucional (art. 84, IV, CF/88):

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

A função do poder regulamentar é estabelecer detalhes e os procedimentos a serem adotados quanto ao modo de aplicação de dispositivos legais expedidos pelo Poder Legislativo, dando maior clareza aos comandos gerais de caráter abstratos presentes na lei.

- Os atos gerais são os atos como o próprio nome diz, geram efeitos para todos (*erga omnes*); e

- O caráter abstrato é aquele onde há uma relação entre a circunstância ou atividade que poderá ocorrer e a norma regulamentadora que disciplina eventual atividade.

Cabe destacar que as agências reguladoras são legalmente dotadas de competência para estabelecer regras disciplinando os respectivos setores de atuação. É o denominado poder normativo das agências.

Tal poder normativo tem sua legitimidade condicionada ao cumprimento do princípio da legalidade na medida em que os atos normativos expedidos pelas agências ocupam posição de inferioridade em relação à lei dentro da estrutura do ordenamento jurídico.

PODER DE POLÍCIA

É certo que o cidadão possui garantias e liberdades individuais e coletivas com previsão constitucional, no entanto, sua utilização deve respeitar a ordem coletiva e o bem estar social.

Neste contexto, o poder de polícia é uma prerrogativa conferida à Administração Pública para **condicionar, restringir e limitar** o exercício de direitos e atividades dos particulares em nome dos interesses da coletividade.

Possui base legal prevista no Código Tributário Nacional, o qual conceitua o Poder de Polícia:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Os meios de atuação da Administração no exercício do poder de polícia compreendem os atos normativos que estabelecem limitações ao exercício de direitos e atividades individuais e os atos administrativos consubstanciados em medidas preventivas e repressivas, dotados de coercibilidade.

A competência surge como limite para o exercício do poder de polícia. Quando o órgão não for competente, o ato não será considerado válido.

O limite do poder de atuação do poder de polícia não poderá divorciar-se das leis e fins em que são previstos, ou seja, deve-se condicionar o exercício de direitos individuais em nome da coletividade.

Limites

Mesmo que o ato de polícia seja discricionário, a lei impõe alguns limites quanto à competência, à forma, aos fins ou ao objeto.

Em relação aos fins, o poder de polícia só deve ser exercido para atender ao interesse público. A autoridade que fugir a esta regra incidirá em desvio de poder e acarretará a nulidade do ato com todas as consequências nas esferas civil, penal e administrativa.

Dessa forma, o fundamento do poder de polícia é a predominância do interesse público sobre o particular, logo, torna-se escuso qualquer benefício em detrimento do interesse público.

Atributos do poder de polícia

Os atributos do poder de polícia, busca-se garantir a sua execução e a prioridade do interesse público. São eles: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

- *Discricionariedade*: a Administração Pública goza de liberdade para estabelecer, de acordo com sua conveniência e oportunidade, quais serão os limites impostos ao exercício dos direitos individuais e as sanções aplicáveis nesses casos. Também confere a liberdade de fixar as condições para o exercício de determinado direito.

No entanto, a partir do momento em que são fixados esses limites, com suas posteriores sanções, a Administração será obrigada a cumpri-las, ficando dessa maneira obrigada a praticar seus atos vinculados.

- *Autoexecutoriedade*: Não é necessário que o Poder Judiciário intervenha na atuação da Administração Pública. No entanto, essa liberdade não é absoluta, pois compete ao Poder Judiciário o controle desse ato.

Somente será permitida a autoexecutoriedade quando esta for prevista em lei, além de seu uso para situações emergenciais, em que será necessária a atuação da Administração Pública.

Vale lembrar que a administração pública pode executar, por seus próprios meios, suas decisões, não precisando de autorização judicial.

- *Coercibilidade*: Limita-se ao princípio da proporcionalidade, na medida que for necessária será permitido o uso da força para cumprimento dos atos. A coercibilidade é um atributo que torna obrigatório o ato praticado no exercício do poder de polícia, independentemente da vontade do administrado.

Uso e Abuso De Poder

Sempre que a Administração extrapolar os limites dos poderes aqui expostos, estará cometendo uma ilegalidade. A ilegalidade traduz o abuso de poder que, por sua vez, pode ser punido judicialmente.

O abuso de poder pode gerar prejuízos a terceiros, caso em que a Administração será responsabilizada. Todos os Poderes Públicos estão obrigados a respeitar os princípios e as normas constitucionais, qualquer lesão ou ameaça, outorga ao lesado a possibilidade de ingresso ao Poder Judiciário.

A responsabilidade do Estado se traduz numa obrigação, atribuída ao Poder Público, de compor os danos patrimoniais causados a terceiros por seus agentes públicos tanto no exercício das suas atribuições quanto agindo nessa qualidade.

Desvio de Poder

O desvio significa o afastamento, a mudança de direção da que fora anteriormente determinada. Este tipo de ato é praticado por autoridade competente, que no momento em que pratica tal ato, distinto do que é visado pela norma legal de agir, acaba insurgindo no desvio de poder.

Segundo Cretella Júnior:

“o fim de todo ato administrativo, discricionário ou não, é o interesse público. O fim do ato administrativo é assegurar a ordem da Administração, que restaria anarquizada e comprometida se o fim fosse privado ou particular”.

Não ser refere as situações que estejam eivadas de má-fé, mas sim quando a intenção do agente encontra-se viciada, podendo existir desvio de poder, sem que exista má-fé. É a junção da vontade de satisfação pessoal com inadequada finalidade do ato que poderia ser praticado.

Essa mudança de finalidade, de acordo com a doutrina, pode ocorrer nas seguintes modalidades:

a. quando o agente busca uma finalidade alheia ao interesse público;

b. quando o agente público visa uma finalidade que, no entanto, não é o fim pré-determinado pela lei que enseja validade ao ato administrativo e, por conseguinte, quando o agente busca uma finalidade, seja alheia ao interesse público ou à categoria deste que o ato se revestiu, por meio de omissão.

ATOS ADMINISTRATIVOS

CONCEITO

Ato Administrativo, em linhas gerais, é toda manifestação lícita e unilateral de vontade da Administração ou de quem lhe faça às vezes, que agindo nesta qualidade tenha por fim imediato adquirir, transferir, modificar ou extinguir direitos e obrigações.

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

1. Introdução aos Aplicativos do LibreOffice: Writer, Calc e Impress. Writer: Documentos; Textos; Cabeçalho e Rodapé, Quebras, Notas e Sumários; Ortografia, Tabulação e Hifenização; Imagens; Tabelas; Gráficos; Inserir Elementos; Math, o Editor de Fórmulas; Exibição de Itens e Documentos; Hiperlink, Mala Direta e PDF. Calc: Atividades Iniciais; Tipos de Dados e Alinhamento; Trabalhar com Planilhas; Texto; Imagens e Efeitos; Fórmulas; Funções Matemáticas e Estatísticas; Gráficos; Macros. Impress: Slides; Texto; Imagens e Formas; Tabelas e Gráficos; Inserir Itens no Slide; Exibição de Itens no Slide; Configurar e Exibir uma Apresentação... 01

INTRODUÇÃO AOS APLICATIVOS DO LIBREOFFICE: WRITER, CALC E IMPRESS. WRITER: DOCUMENTOS; TEXTOS; CABEÇALHO E RODAPÉ, QUEBRAS, NOTAS E SUMÁRIOS; ORTOGRAFIA, TABULAÇÃO E HIFENIZAÇÃO; IMAGENS; TABELAS; GRÁFICOS; INSERIR ELEMENTOS; MATH, O EDITOR DE FÓRMULAS; EXIBIÇÃO DE ITENS E DOCUMENTOS; HIPERLINK, MALA DIRETA E PDF. CALC: ATIVIDADES INICIAIS; TIPOS DE DADOS E ALINHAMENTO; TRABALHAR COM PLANILHAS; TEXTO; IMAGENS E EFEITOS; FÓRMULAS; FUNÇÕES MATEMÁTICAS E ESTATÍSTICAS; GRÁFICOS; MACROS.IMPRESS: SLIDES; TEXTO; IMAGENS E FORMAS; TABELAS E GRÁFICOS; INSERIR ITENS NO SLIDE; EXIBIÇÃO DE ITENS NO SLIDE; CONFIGURAR E EXIBIR UMA APRESENTAÇÃO

LIBREOFFICE OU BROFFICE

O LibreOffice (que se chamava BrOffice) é um software livre e de código aberto que foi desenvolvido tendo como base o OpenOffice. Pode ser instalado em vários sistemas operacionais (Windows, Linux, Solaris, Unix e Mac OS X), ou seja, é multiplataforma. Os aplicativos dessa suíte são:

- Writer - editor de texto;
- Calc - planilha eletrônica;
- Impress - editor de apresentações;
- Draw - ferramenta de desenho vetorial;
- Base - gerenciador de banco de dados;
- Math - editor de equações matemáticas.

O LibreOffice trabalha com um formato de padrão aberto chamado Open Document Format for Office Applications (ODF), que é um formato de arquivo baseado na linguagem XML. Os formatos para Writer, Calc e Impress utilizam o mesmo “prefixo”, que é “od” de “Open Document”. Dessa forma, o que os diferencia é a última letra. Writer → .odt (Open Document Text); Calc → .ods (Open Document Spreadsheet); e Impress → .odp (Open Document Presentations).

Em relação a interface com o usuário, o LibreOffice utiliza o conceito de menus para agrupar as funcionalidades do aplicativo. Além disso, todos os aplicativos utilizam uma interface semelhante. Veja no exemplo abaixo o aplicativo Writer.

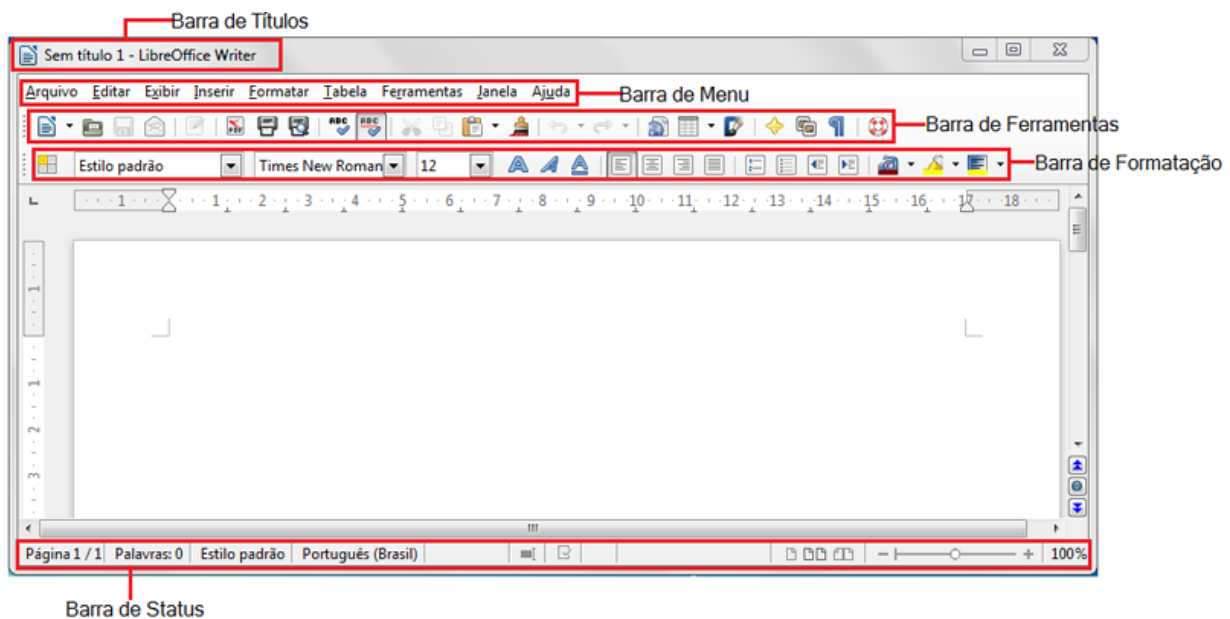


Figura 40: Tela do Libreoffice Writer

O LibreOffice permite que o usuário crie tarefas automatizadas que são conhecidas como macros (utilizando a linguagem LibreOffice Basic).

WRITER

O Writer é o editor de texto do LibreOffice e o seu formato de arquivo padrão é o .odt (Open Document Text). As principais teclas de atalho do Writer são:

Ação	Atalho	Como é no Word . . .
Criar um documento	Ctrl + N	Ctrl + O
Salvar	Ctrl + S	Ctrl + B
Abrir um documento	Ctrl + O	Ctrl + A
Imprimir documento	Ctrl + P	Ctrl + P
Aplicar negrito ao texto selecionado	Ctrl + B	Ctrl + N
Aplicar itálico ao texto selecionado	Ctrl + I	Ctrl + I
Sublinhar o texto selecionado	Ctrl + U	Ctrl + S
Localizar	Ctrl + F	Ctrl + L
Alinhar o texto à esquerda	Ctrl + L	Ctrl + Q
Centralizar o texto	Ctrl + E	Ctrl + E
Alinhar o texto à direita	Ctrl + R	Ctrl + G
Justificar o texto	Ctrl + J	Ctrl + J
Verifica a ortografia e gramática do texto	F7	F7

Figura 41: Atalhos Word x Writer

CALC

O Calc é o software de planilha eletrônica do LibreOffice e o seu formato de arquivo padrão é o .ods (Open Document Spreadsheet).

O Calc trabalha de modo semelhante ao Excel no que se refere ao uso de fórmulas. Ou seja, uma fórmula é iniciada pelo sinal de igual (=) e seguido por uma sequência de valores, referências a células, operadores e funções.

Algumas diferenças entre o Calc e o Excel:

Para fazer referência a uma interseção no Calc, utiliza-se o sinal de exclamação (!). Por exemplo, "B2:C4!C3:C6" retornará a C3 e C4 (interseção entre os dois intervalos). No Excel, isso é feito usando um espaço em branco (B2:C4 C3:C6).

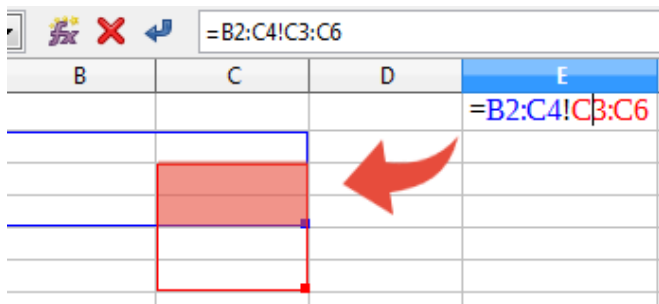


Figura 69: Exemplo de Operação no Calc

Para fazer referência a uma célula que esteja em outra planilha, na mesma pasta de trabalho, digite "nome_da_planilha + . + célula. Por exemplo, "Plan2.A1" faz referência a célula A1 da planilha chamada Plan2. No Excel, isso é feito usando o sinal de exclamação ! (Plan2!A1).

Menus do Calc

Arquivo - contém comandos que se aplicam ao documento inteiro como Abrir, Salvar e Exportar como PDF.

Editar - contém comandos para editar o conteúdo documento como, por exemplo, Desfazer, Localizar e Substituir, Cortar, Copiar e Colar.

Exibir - contém comandos para controlar a exibição de um documento tais como Zoom, Tela Inteira e Navegador.

Inserir - contém comandos para inserção de novos elementos no documento como células, linhas, colunas, planilhas, gráficos.

Formatar - contém comandos para formatar células selecionadas, objetos e o conteúdo das células no documento.

Ferramentas - contém ferramentas como Ortografia, Atingir meta, Rastrear erro, etc.

Dados - contém comandos para editar os dados de uma planilha. É possível classificar, utilizar filtros, validar, etc.

Janela - contém comandos para manipular e exibir janelas no documento.

Ajuda - permite acessar o sistema de ajuda do LibreOffice.

IMPRESS

É o editor de apresentações do LibreOffice e o seu formato de arquivo padrão é o .odp (Open Document Presentations).

- O usuário pode iniciar uma apresentação no Impress de duas formas:

- Do **primeiro** slide (F5) - Menu Apresentação de Slides -> Iniciar do primeiro slide
- Do slide **atual** (Shift + F5) - Menu Apresentação de Slides -> Iniciar do slide atual.

- Menu do Impress:

• **Arquivo** - contém comandos que se aplicam ao documento inteiro como Abrir, Salvar e Exportar como PDF;

• **Editar** - contém comandos para editar o conteúdo documento como, por exemplo, Desfazer, Localizar e Substituir, Cortar, Copiar e Colar;

• **Exibir** - contém comandos para controlar a exibição de um documento tais como Zoom, Apresentação de Slides, Estrutura de tópicos e Navegador;

• **Inserir** - contém comandos para inserção de novos slides e elementos no documento como figuras, tabelas e hiperlinks;

• **Formatar** - contém comandos para formatar o layout e o conteúdo dos slides, tais como Modelos de slides, Layout de slide, Estilos e Formatação, Parágrafo e Caractere;

• **Ferramentas** - contém ferramentas como Ortografia, Compactar apresentação e Player de mídia;

• **Apresentação** de Slides - contém comandos para controlar a apresentação de slides e adicionar efeitos em objetos e na transição de slides.

EXERCÍCIOS

1. (FGV-SEDUC -AM) O dispositivo de hardware que tem como principal função a digitalização de imagens e textos, convertendo as versões em papel para o formato digital, é denominado

- (A) joystick.
- (B) plotter.
- (C) scanner.
- (D) webcam.
- (E) pendrive.