



OP-020MR-21

CÓD: 7908403501960

# ANTT

**AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES**

## Técnico Administrativo

***A APOSTILA PREPARATÓRIA É ELABORADA  
ANTES DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL OFICIAL COM BASE NO EDITAL  
ANTERIOR, PARA QUE O ALUNO ANTECIPE SEUS ESTUDOS.***

## ***Língua Portuguesa***

1. Compreensão e interpretação de textos. Tipologia textual. ....	01
2. Ortografia oficial. ....	10
3. Acentuação gráfica. ....	10
4. Emprego das classes de palavras. Emprego/correlação de tempos e modos verbais ....	11
5. Emprego do sinal indicativo de crase. ....	18
6. Sintaxe da oração e do período. ....	18
7. Pontuação. ....	20
8. Concordância nominal e verbal. ....	21
9. Regência nominal e verbal. ....	23
10. Significação das palavras. ....	24
11. Redação de Correspondências oficiais (Manual de Redação da Presidência da República). Adequação da linguagem ao tipo de documento. Adequação do formato do texto ao gênero. ....	25

## ***Noções de Direito Administrativo***

1. Noções de organização administrativa. Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada. ....	01
2. Ato administrativo: conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies. ....	08
3. Agentes públicos. Espécies e classificação. Cargo, emprego e função públicos. Lei 8112/90. ....	12
4. Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder. ....	22
5. Licitação. Princípios, dispensa e inexigibilidade. Modalidades. Lei 8666/93 ....	24
6. Controle e responsabilização da administração. Controles administrativo, judicial e legislativo. ....	35
7. Responsabilidade civil do Estado. ....	38

## ***Noções de Direito Constitucional***

1. Constituição. Conceito, classificações, princípios fundamentais ....	01
2. Direitos e garantias fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos. ....	07
3. Organização político-administrativa. União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios ....	33
4. Administração pública. Disposições gerais, servidores públicos. ....	40
5. Poder legislativo. Congresso nacional, câmara dos deputados, senado federal, deputados e senadores ....	51
6. Poder executivo. Atribuições do presidente da República e dos ministros de Estado ....	60
7. Poder judiciário. Disposições gerais. Órgãos do poder judiciário. Competências. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Composição e competências ....	63
8. Funções essenciais à justiça. Ministério público, advocacia e defensoria públicas. ....	67

## ***Noções de Informática***

1. 1 Noções de sistema operacional (ambientes Linux e Windows). ....	01
2. Edição de textos, planilhas e apresentações (ambientes Microsoft Office e BrOffice) ....	20
3. Redes de computadores. Conceitos básicos, ferramentas, aplicativos e procedimentos de Internet e intranet. Programas de navegação (Microsoft Internet Explorer, Mozilla Firefox e Google Chrome). Programas de correio eletrônico (Outlook Express e Mozilla Thunderbirds). Sítios de busca e pesquisa na Internet. ....	30
4. Grupos de discussão. ....	45
5. Redes sociais. ....	47
6. Computação na nuvem (cloud computing). ....	49
7. Conceitos de organização e de gerenciamento de informações, arquivos, pastas e programas. ....	51
8. Segurança da informação. Procedimentos de segurança. Noções de vírus, worms e pragas virtuais. Aplicativos para segurança (antivírus, firewall, anti-spyware etc.). ....	53
9. Procedimentos de backup. ....	56
10. Armazenamento de dados na nuvem (cloud storage). ....	57

---

## ***Raciocínio Lógico***

1. Estruturas lógicas. Lógica de argumentação: analogias, inferências, deduções e conclusões. Lógica sentencial (ou proposicional). Proposições simples e compostas. Tabelas-verdade. Equivalências. Leis de De Morgan. Diagramas lógicos. Lógica de primeira ordem. . 01
2. Princípios de contagem e probabilidade. . . . . 24
3. Operações com conjuntos . . . . . 29
4. Raciocínio lógico envolvendo problemas aritméticos, geométricos e matriciais . . . . . 38

## ***Ética no Serviço Público***

1. Ética e moral . . . . . 01
2. Ética, princípios e valores. . . . . 01
3. Ética e democracia: exercício da cidadania. . . . . 02
4. Ética e função pública. . . . . 03
5. Ética no Setor Público. . . . . 05
6. Decreto nº 1.171/ 1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal). . . . . 06
7. Lei nº 8.112/1990 e alterações: regime disciplinar (deveres e proibições, acumulação, responsabilidades, penalidades) . . . . . 08
8. Lei nº 8.429/1992: disposições gerais, atos de improbidade administrativa. . . . . 08
9. Código de Ética da ANTT (Deliberação ANTT 284/2009). . . . . 12

## ***Noções de Administração***

1. Noções de administração. Abordagens clássica, burocrática e sistêmica da administração. Evolução da administração pública no Brasil após 1930; reformas administrativas; a nova gestão pública. . . . . 01
2. Processo administrativo. Funções da administração: planejamento, organização, direção e controle. . . . . 16
3. Estrutura organizacional. . . . . 18
4. Cultura organizacional. . . . . 28
5. Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional. Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas. Comportamento organizacional: relações indivíduo/organização, motivação, liderança, desempenho. . . . . 34
6. Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ciclo PDCA. Ferramentas de gestão da qualidade. Modelo do guespublica . . . . . 62
7. Noções de gestão de processos: técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos . . . . . 74
8. Legislação administrativa. Administração direta, indireta, e funcional. . . . . 83
9. Atos administrativos. Requisição. Regime jurídico dos servidores públicos federais: admissão, demissão, concurso público, estágio probatório, vencimento básico, licença, aposentadoria. . . . . 83
10. Noções de administração de recursos materiais. Noções de arquivologia. Arquivística: princípios e conceitos. Legislação arquivística. Gestão de documentos. Protocolos: recebimento, registro, distribuição, tramitação e expedição de documentos. Classificação de documentos de arquivo. Arquivamento e ordenação de documentos de arquivo. Tabela de temporalidade de documentos de arquivo. . . . . 105
11. Acondicionamento e armazenamento de documentos de arquivo. Preservação e conservação de documentos de arquivo. . . . . 116
12. Noções de licitação pública: fases, modalidades, dispensa e inexigibilidade. . . . . 116
13. Ética no serviço público: comportamento profissional, atitudes no serviço, organização do trabalho, prioridade em serviço. . . . . 116

## ***Noções de Administração Financeira e Orçamentária Pública***

1. Orçamento público. Conceito. Técnicas Orçamentárias. Princípios orçamentários. Ciclo Orçamentário. O orçamento público no Brasil. Plano Plurianual na Constituição Federal. Diretrizes orçamentárias na Constituição Federal. Orçamento anual na Constituição Federal. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais . . . . . 01
  2. Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. . . . . 25
  3. Receita pública. Conceito. Classificação segundo a natureza. Etapas e estágios. . . . . 34
  4. Despesa pública. Conceito. Classificação segundo a natureza. Etapas e estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. . . . . 36
  5. Lei de Responsabilidade Fiscal. Conceitos e objetivos. Planejamento . . . . . 48
-

## ***Noções de Contabilidade Governamental***

1. Princípios de Contabilidade sob a perspectiva do setor público. ....	01
2. Conceituação, objeto e campo de aplicação. ....	03
3. Patrimônio e sistemas contábeis. ....	05
4. Variações patrimoniais. ....	06
5. Demonstrações contábeis segundo a lei nº 4.320/1964 e alterações.. ....	09
6. Plano de contas aplicado ao setor público.Regime contábil. ....	31
7. Despesa pública: conceito, etapas, estágios e categorias econômicas. ....	41
8. Receita pública: conceito, etapas, estágios e categorias econômicas. ....	41
9. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI): conceitos básicos, objetivos, características, instrumentos de segurança e principais documentos de entrada. Conta Única do Tesouro Nacional. Suprimento de fundos. ....	41

## ***Conteúdo Digital Complementar e Exclusivo***

### ***Legislação Aplicada à Regulação em Transportes Terrestres***

1. Lei nº 8.987/1995 (dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos) ....	01
2. Lei nº 9.074/1995 (Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos) ....	07
3. Lei nº 10.233/2001(Reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria CNIPT, ANTT, ANTAQ e DNIT - Lei de Criação da Agência) ....	12
4. Lei nº 10.871/2004. ....	28
5. Decreto nº 4.130/2002. ....	35

*Prezado Candidato, para estudar o conteúdo digital complementar e exclusivo,  
acesse: <https://www.apostilasopcao.com.br/retificacoes>*

---

---

## LÍNGUA PORTUGUESA

---

1. Compreensão e interpretação de textos. Tipologia textual. ....	01
2. Ortografia oficial. ....	10
3. Acentuação gráfica. ....	10
4. Emprego das classes de palavras. Emprego/correlação de tempos e modos verbais ....	11
5. Emprego do sinal indicativo de crase. ....	18
6. Sintaxe da oração e do período. ....	18
7. Pontuação. ....	20
8. Concordância nominal e verbal. ....	21
9. Regência nominal e verbal. ....	23
10. Significação das palavras. ....	24
11. Redação de Correspondências oficiais (Manual de Redação da Presidência da República). Adequação da linguagem ao tipo de documento. Adequação do formato do texto ao gênero. ....	25

## COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS. TIPOLOGIA TEXTUAL

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:

<b>TEXTO NARRATIVO</b>	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
<b>TEXTO DISSERTATIVO ARGUMENTATIVO</b>	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.
<b>TEXTO EXPOSITIVO</b>	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.
<b>TEXTO DESCRITIVO</b>	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.
<b>TEXTO INJUNTIVO</b>	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, deseje 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, recompor, 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, caminhão, 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.

1. Noções de organização administrativa. Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada. ....	01
2. Ato administrativo: conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies. ....	08
3. Agentes públicos. Espécies e classificação. Cargo, emprego e função públicos. Lei 8112/90. ....	12
4. Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder. ....	22
5. Licitação. Princípios, dispensa e inexigibilidade. Modalidades. Lei 8666/93 ....	24
6. Controle e responsabilização da administração. Controles administrativo, judicial e legislativo. ....	35
7. Responsabilidade civil do Estado. ....	38

**NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA**

**NOÇÕES GERAIS**

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

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

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

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

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

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

**ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA**

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

**Administração Direta**

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

**DECRETO-LEI 200/67**

Art. 4º A Administração Federal compreende:

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

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

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

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

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

**Administração Indireta**

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

**DECRETO-LEI 200/67**

Art. 4º A Administração Federal compreende:

[...]

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

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

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

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

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

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

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

**DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Diferença entre Descentralização e Desconcentração

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

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

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

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

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

### CRIAÇÃO, EXTINÇÃO E CAPACIDADE PROCESSUAL DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

#### Conceito

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

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

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

#### Criação e extinção

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

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

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

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

[...]

II - disponham sobre:

[...]

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

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

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

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

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

Neste contexto, vemos que os órgãos são centros de competência instituídos para praticar atos e implementar políticas por intermédio de seus agentes, cuja conduta é imputada à pessoa jurídica. Esse é o conceito administrativo de órgão. É sempre um centro de competência, que decorre de um processo de desconcentração dentro da Administração Pública.

#### Capacidade Processual dos Órgãos Públicos

Como visto, **órgão público** pode ser definido como uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado.

Na realidade, o órgão não se confunde com a pessoa jurídica, embora seja uma de suas partes integrantes; a pessoa jurídica é o todo, enquanto os órgãos são parcelas integrantes do todo.

O órgão também não se confunde com a pessoa física, o agente público, porque congrega funções que este vai exercer. Conforme estabelece o artigo 1º, § 2º, inciso I, da Lei nº 9.784/99, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, órgão é *“a unidade de atuação integrante da estrutura*



da Administração direta e da estrutura da Administração indireta". Isto equivale a dizer que o órgão **não** tem personalidade jurídica própria, já que integra a estrutura da Administração Direta, ao contrário da entidade, que constitui "unidade de atuação dotada de personalidade jurídica" (inciso II do mesmo dispositivo); é o caso das entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, os órgãos: "nada mais significam que círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes neles providos".

Embora os órgãos não tenham personalidade jurídica, **eles podem ser dotados de capacidade processual**. A doutrina e a jurisprudência têm reconhecido essa capacidade a determinados órgãos públicos, para defesa de suas prerrogativas.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, "embora despersonalizados, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros, das quais resultam efeitos jurídicos internos e externos, na forma legal ou regulamentar. E, a despeito de não terem personalidade jurídica, os órgãos podem ter prerrogativas funcionais próprias que, quando infringidas por outro órgão, admitem defesa até mesmo por mandado de segurança".

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho, depois de lembrar que a regra geral é a de que o órgão não pode ter capacidade processual, acrescenta que "de algum tempo para cá, todavia, tem evoluído a ideia de conferir capacidade a órgãos públicos para certos tipos de litígio. Um desses casos é o da impetração de mandado de segurança por órgãos públicos de natureza constitucional, quando se trata da defesa de sua competência, violada por ato de outro órgão". Admitindo a possibilidade do órgão figurar como parte processual.

Desta feita é inafastável a conclusão de que órgãos públicos possuem personalidade judiciária. Mais do que isso, é lícito dizer que os órgãos possuem capacidade processual (isto é, legitimidade para estar em juízo), inclusive mediante procuradoria própria,

Ainda por meio de construção jurisprudencial, acompanhando a evolução jurídica neste aspecto tem reconhecido capacidade processual a órgãos públicos, como Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas, Tribunal de Contas. Mas a competência é reconhecida apenas para defesa das prerrogativas do órgão e não para atuação em nome da pessoa jurídica em que se integram.

## PESSOAS ADMINISTRATIVAS

### Pessoas Políticas

#### Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público criadas por lei para a prestação de serviços públicos e executar as atividades típicas da Administração Pública, contando com capital exclusivamente público.

O Decreto-lei 200/67 assim conceitua as autarquias:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

As autarquias são regidas integralmente por regras de direito público, podendo, tão-somente, serem prestadoras de serviços e contando **com capital oriundo da Administração Direta** (ex.: IN-CRA, INSS, DNER, Banco Central etc.).

**Características:** Temos como principais características das autarquias:

- **Criação por lei:** é exigência que vem desde o Decreto-lei nº 6 016/43, repetindo-se no Decreto-lei nº 200/67 e no artigo 37, XIX, da Constituição;

- **Personalidade jurídica pública:** ela é titular de direitos e obrigações próprios, distintos daqueles pertencentes ao ente que a instituiu: sendo pública, submete-se a regime jurídico de direito público, quanto à criação, extinção, poderes, prerrogativas, privilégios, sujeições;

- **Capacidade de autoadministração:** não tem poder de criar o próprio direito, mas apenas a capacidade de se auto administrar a respeito das matérias específicas que lhes foram destinadas pela pessoa pública política que lhes deu vida. A outorga de patrimônio próprio é necessária, sem a qual a capacidade de autoadministração não existiria.

Pode-se compreender que ela possui dirigentes e patrimônio próprios.

- **Especialização dos fins ou atividades:** coloca a autarquia entre as formas de descentralização administrativa por serviços ou funcional, distinguindo-a da descentralização territorial; o princípio da especialização impede de exercer atividades diversas daquelas para as quais foram instituídas; e

- **Sujeição a controle ou tutela:** é indispensável para que a autarquia não se desvie de seus fins institucionais.

- **Liberdade Financeira:** as autarquias possuem verbas próprias (surgem como resultado dos serviços que presta) e verbas orçamentárias (são aquelas decorrentes do orçamento). Terão liberdade para manejar as verbas que recebem como acharem conveniente, dentro dos limites da lei que as criou.

- **Liberdade Administrativa:** as autarquias têm liberdade para desenvolver os seus serviços como acharem mais conveniente (comprar material, contratar pessoal etc.), dentro dos limites da lei que as criou.

**Patrimônio:** as autarquias são constituídas por bens públicos, conforme dispõe o artigo 98, Código Civil e têm as seguintes características:

- a) São alienáveis
- b) impenhoráveis;
- c) imprescritíveis
- d) não oneráveis.

**Pessoal:** em conformidade com o que estabelece o artigo 39 da Constituição, em sua redação vigente, as pessoas federativas (União, Estados, DF e Municípios) ficaram com a obrigação de instituir, no âmbito de sua organização, regime jurídico único para todos os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas.

**Controle Judicial:** as autarquias, por serem dotadas de personalidade jurídica de direito público, podem praticar atos administrativos típicos e atos de direito privado (atípicos), sendo este último, controlados pelo judiciário, por vias comuns adotadas na legislação processual, tal como ocorre com os atos jurídicos normais praticados por particulares.

**Foro dos litígios judiciais:** a fixação da competência varia de acordo com o nível federativo da autarquia, por exemplo, os litígios comuns, onde as autarquias federais figuram como autoras, rés, assistentes ou oponentes, têm suas causas processadas e julgadas na Justiça Federal, o mesmo foro apropriado para processar e julgar mandados de segurança contra agentes autárquicos.

Quanto às autarquias estaduais e municipais, os processos em que encontramos como partes ou intervenientes terão seu curso na Justiça Estadual comum, sendo o juízo indicado pelas disposições da lei estadual de divisão e organização judiciárias.

Nos litígios decorrentes da relação de trabalho, o regime poderá ser estatutário ou trabalhista. Sendo estatutário, o litígio será de natureza comum, as eventuais demandas deverão ser processadas e julgadas nos juízos fazendários. Porém, se o litígio decorrer de contrato de trabalho firmado entre a autarquia e o servidor, a natureza será de litígio trabalhista (sentido estrito), devendo ser resolvido na Justiça do Trabalho, seja a autarquia federal, estadual ou municipal.

**Responsabilidade civil:** prevê a Constituição Federal que as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

A regra contida no referido dispositivo, consagra a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, aquela que independe da investigação sobre a culpa na conduta do agente.

**Prerrogativas autárquicas:** as autarquias possuem algumas prerrogativas de direito público, sendo elas:

- **Imunidade tributária:** previsto no art. 150, § 2º, da CF, veda a instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços das autarquias, desde que vinculados às suas finalidades essenciais ou às que delas decorram. Podemos, assim, dizer que a imunidade para as autarquias tem natureza condicionada.

- **Impenhorabilidade de seus bens e de suas rendas:** não pode ser usado o instrumento coercitivo da penhora como garantia do credor.

- **Imprescritibilidade de seus bens:** caracterizando-se como bens públicos, não podem ser eles adquiridos por terceiros através de usucapião.

- **Prescrição quinquenal:** dívidas e direitos em favor de terceiros contra autarquias prescrevem em 5 anos.

- **Créditos sujeitos à execução fiscal:** os créditos autárquicos são inscritos como dívida ativa e podem ser cobrados pelo processo especial das execuções fiscais.

**Contratos:** os contratos celebrados pelas autarquias são de caráter administrativo e possuem as cláusulas exorbitantes, que garantem à administração prerrogativas que o contratado comum não tem, assim, dependem de prévia licitação, exceto nos casos de dispensa ou inexigibilidade e precisam respeitar os trâmites da lei 8.666/1993, além da lei 10.520/2002, que institui a modalidade licitatória do pregão para os entes públicos.

Isto acontece pelo fato de que por terem qualidade de pessoas jurídicas de direito público, as entidades autárquicas relacionam-se com os particulares com grau de supremacia, gozando de todas as prerrogativas estatais.

### **Empresas Públicas**

Empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito Privado, e tem sua criação por meio de autorização legal, isso significa dizer que não são criadas por lei, mas dependem de autorização legislativa.

O Decreto-lei 200/67 assim conceitua as *empresas públicas*:

*Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:  
[...]*

*II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.*

As empresas públicas têm seu próprio patrimônio e seu capital é integralmente detido pela União, Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal, podendo contar com a participação de outras pessoas jurídicas de direito público, ou também pelas entidades da administração indireta de qualquer das três esferas de governo, porém, a maioria do capital deve ser de propriedade da União, Estados, Municípios ou do Distrito Federal.

### **Foro Competente**

A Justiça Federal julga as empresas públicas federais, enquanto a Justiça Estadual julga as empresas públicas estaduais, distritais e municipais.

### **Objetivo**

É a exploração de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou preste serviço público.

### **Regime Jurídico**

Se a empresa pública é prestadora de serviços públicos, por consequência está submetida a regime jurídico público. Se a empresa pública é exploradora de atividade econômica, estará submetida a regime jurídico privado igual ao da iniciativa privada.

As empresas públicas, independentemente da personalidade jurídica, têm as seguintes características:

- **Liberdade financeira:** Têm verbas próprias, mas também são contempladas com verbas orçamentárias;

- **Liberdade administrativa:** Têm liberdade para contratar e demitir pessoas, devendo seguir as regras da CF/88. Para contratar, deverão abrir concurso público; para demitir, deverá haver motivação.

Não existe hierarquia ou subordinação entre as empresas públicas e a Administração Direta, independentemente de sua função. Poderá a Administração Direta fazer controle de legalidade e finalidade dos atos das empresas públicas, visto que estas estão vinculadas àquela. Só é possível, portanto, controle de legalidade finalístico.

Como já estudado, a empresa pública será prestadora de serviços públicos ou exploradora de atividade econômica. A CF/88 somente admite a empresa pública para exploração de atividade econômica em duas situações (art. 173 da CF/88):

- Fazer frente a uma situação de segurança nacional;
- Fazer frente a uma situação de relevante interesse coletivo;

A empresa pública deve obedecer aos princípios da ordem econômica, visto que concorre com a iniciativa privada. Quando o Estado explora, portanto, atividade econômica por intermédio de uma empresa pública, não poderão ser conferidas a ela vantagens e prerrogativas diversas das da iniciativa privada (princípio da livre concorrência).

Cabe ressaltar que as Empresas Públicas são fiscalizadas pelo Ministério Público, a fim de saber se está sendo cumprido o acordado.



### **Sociedades de Economia Mista**

As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de Direito Privado, integrante da Administração Pública Indireta, sua criação autorizada por lei, criadas para a prestação de serviços públicos ou para a exploração de atividade econômica, contando com capital misto e constituídas somente sob a forma empresarial de S/A (Sociedade Anônima).

O Decreto-lei 200/67 assim conceitua as *empresas públicas*:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:  
[...]

*III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.*

As sociedades de economia mista são:

- Pessoas jurídicas de Direito Privado.
- Exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos.
- Empresas de capital misto.
- Constituídas sob forma empresarial de S/A.

Veja alguns exemplos de sociedade mista:

a). *Exploradoras de atividade econômica*: Banco do Brasil.

b) *Prestadora de serviços públicos*: Petrobrás, Sabesp, Metrô, entre outras

### **Características**

As sociedades de economia mista têm as seguintes características:

- Liberdade financeira;
- Liberdade administrativa;
- Dirigentes próprios;
- Patrimônio próprio.

Não existe hierarquia ou subordinação entre as sociedades de economia mista e a Administração Direta, independentemente da função dessas sociedades. No entanto, é possível o controle de legalidade. Se os atos estão dentro dos limites da lei, as sociedades não estão subordinadas à Administração Direta, mas sim à lei que as autorizou.

As sociedades de economia mista integram a Administração Indireta e todas as pessoas que a integram precisam de lei para autorizar sua criação, sendo que elas serão legalizadas por meio do registro de seus estatutos.

A lei, portanto, não cria, somente *autoriza a criação das sociedades de economia mista*, ou seja, independentemente das atividades que desenvolvam, a lei somente autorizará a criação das sociedades de economia mista.

A *Sociedade de economia mista*, quando explora atividade econômica, submete-se ao mesmo regime jurídico das empresas privadas, inclusive as comerciais. Logo, a sociedade mista que explora atividade econômica submete-se ao regime falimentar. *Sociedade de economia mista prestadora de serviço público* não se submete ao regime falimentar, visto que não está sob regime de livre concorrência.

### **Fundações e Outras Entidades Privadas Delegatárias.**

Fundação é uma pessoa jurídica composta por um patrimônio personalizado, destacado pelo seu instituidor para atingir uma finalidade específica. As fundações poderão ser tanto de direito público quanto de direito privado. São criadas por meio de lei específica cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

Decreto-lei 200/67 assim definiu as Fundações Públicas.

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:  
[...]

*IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.*

Apesar da legislação estabelecer que as fundações públicas são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, a doutrina administrativa admite a adoção de regime jurídico de direito público a algumas fundações.

As fundações que integram a Administração indireta, quando forem dotadas de personalidade de direito público, serão regidas integralmente por regras de Direito Público. Quando forem dotadas de personalidade de direito privado, serão regidas por regras de direito público e direito privado, dada sua relevância para o interesse coletivo.

O patrimônio da fundação pública é destacado pela Administração direta, que é o instituidor para definir a finalidade pública. Como exemplo de fundações, temos: IBGE (Instituto Brasileiro Geográfico Estatístico); Universidade de Brasília; Fundação CASA; FUNAI; Fundação Padre Anchieta (TV Cultura), entre outras.

### **Características:**

- Liberdade financeira;
- Liberdade administrativa;
- Dirigentes próprios;
- Patrimônio próprio;

As fundações governamentais, sejam de personalidade de direito público, sejam de direito privado, integram a Administração Pública. Importante esclarecer que não existe hierarquia ou subordinação entre a fundação e a Administração direta. O que existe é um controle de legalidade, um controle finalístico.

As fundações são dotadas dos mesmos privilégios que a Administração direta, tanto na área tributária (ex.: imunidade prevista no art. 150 da CF/88), quanto na área processual (ex.: prazo em dobro).

As fundações respondem pelas obrigações contraídas junto a terceiros. A responsabilidade da Administração é de caráter subsidiário, independente de sua personalidade.

As fundações governamentais têm patrimônio público. Se extinta, o patrimônio vai para a Administração indireta, submetendo-se as fundações à ação popular e mandado de segurança. As particulares, por possuírem patrimônio particular, não se submetem à ação popular e mandado de segurança, sendo estas fundações fiscalizadas pelo Ministério Público.

1.	Constituição. Conceito, classificações, princípios fundamentais . . . . .	01
2.	Direitos e garantias fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos. . . . .	07
3.	Organização político-administrativa. União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios . . . . .	33
4.	Administração pública. Disposições gerais, servidores públicos. . . . .	40
5.	Poder legislativo. Congresso nacional, câmara dos deputados, senado federal, deputados e senadores . . . . .	51
6.	Poder executivo. Atribuições do presidente da República e dos ministros de Estado . . . . .	60
7.	Poder judiciário. Disposições gerais. Órgãos do poder judiciário. Competências. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Composição e competências . . . . .	63
8.	Funções essenciais à justiça. Ministério público, advocacia e defensoria públicas. . . . .	67

## CONSTITUIÇÃO. CONCEITO, CLASSIFICAÇÕES, PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

O Direito Constitucional é ramo complexo e essencial ao jurista no exercício de suas funções, afinal, a partir dele que se delinea toda a estrutura do ordenamento jurídico nacional.

Embora, para o operador do Direito brasileiro, a Constituição Federal de 1988 seja o aspecto fundamental do estudo do Direito Constitucional, impossível compreendê-la sem antes situar a referida Carta Magna na teoria do constitucionalismo.

A origem do direito constitucional está num movimento denominado constitucionalismo.

Constitucionalismo é o movimento político-social pelo qual se delinea a noção de que o Poder Estatal deve ser limitado, que evoluiu para um movimento jurídico defensor da imposição de normas escritas de caráter hierárquico superior que deveriam regular esta limitação de poder.

A ideologia de que o Poder Estatal não pode ser arbitrário fundamenta a noção de norma no ápice do ordenamento jurídico, regulamentando a atuação do Estado em todas suas esferas. Sendo assim, inaceitável a ideia de que um homem, o governante, pode ser maior que o Estado.

O objeto do direito constitucional é a Constituição, notadamente, a estruturação do Estado, o estabelecimento dos limites de sua atuação, como os direitos fundamentais, e a previsão de normas relacionadas à ideologia da ordem econômica e social. Este objeto se relaciona ao conceito material de Constituição. No entanto, há uma tendência pela ampliação do objeto de estudo do Direito Constitucional, notadamente em países que adotam uma Constituição analítica como o Brasil.

### Conceito de Constituição

É delicado definir o que é uma Constituição, pois de forma pacífica a doutrina compreende que este conceito pode ser visto sob diversas perspectivas. Sendo assim, Constituição é muito mais do que um documento escrito que fica no ápice do ordenamento jurídico nacional estabelecendo normas de limitação e organização do Estado, mas tem um significado intrínseco sociológico, político, cultural e econômico.

### Constituição no sentido sociológico

O sentido sociológico de Constituição foi definido por Ferdinand Lassale, segundo o qual toda Constituição que é elaborada tem como perspectiva os fatores reais de poder na sociedade. Neste sentido, aponta Lassale<sup>1</sup>: “Colhem-se estes fatores reais de poder, registram-se em uma folha de papel, [...] e, a partir desse momento, incorporados a um papel, já não são simples fatores reais do poder, mas que se erigiram em direito, em instituições jurídicas, e quem atentar contra eles atentará contra a lei e será castigado”. Logo, a Constituição, antes de ser norma positivada, tem seu conteúdo delimitado por aqueles que possuem uma parcela real de poder na sociedade. Claro que o texto constitucional não explicitamente trará estes fatores reais de poder, mas eles podem ser depreendidos ao se observar favorecimentos implícitos no texto constitucional.

### Constituição no sentido político

Carl Schmitt<sup>2</sup> propõe que o conceito de Constituição não está na Constituição em si, mas nas decisões políticas tomadas antes de sua elaboração. Sendo assim, o conceito de Constituição será estru-

turado por fatores como o regime de governo e a forma de Estado vigentes no momento de elaboração da lei maior. A Constituição é o produto de uma decisão política e variará conforme o modelo político à época de sua elaboração.

### Constituição no sentido material

Pelo conceito material de Constituição, o que define se uma norma será ou não constitucional é o seu conteúdo e não a sua mera presença no texto da Carta Magna. Em outras palavras, determinadas normas, por sua natureza, possuem caráter constitucional. Afinal, classicamente a Constituição serve para limitar e definir questões estruturais relativas ao Estado e aos seus governantes.

Pelo conceito material de Constituição, não importa a maneira como a norma foi inserida no ordenamento jurídico, mas sim o seu conteúdo. Por exemplo, a lei da ficha limpa – Lei Complementar nº 135/2010 – foi inserida no ordenamento na forma de lei complementar, não de emenda constitucional, mas tem por finalidade regular questões de inelegibilidade, decorrendo do §9º do artigo 14 da Constituição Federal. A inelegibilidade de uma pessoa influencia no fator sufrágio universal, que é um direito político, logo, um direito fundamental. A Lei da Ficha Limpa, embora prevista como lei complementar, na verdade regula o que na Constituição seria chamado de elemento limitativo. Para o conceito material de Constituição, trata-se de norma constitucional.

Pelo conceito material de Constituição, não importa a maneira como a norma foi inserida no ordenamento jurídico, mas sim o seu conteúdo. Por exemplo, a lei da ficha limpa – Lei Complementar nº 135/2010 – foi inserida no ordenamento na forma de lei complementar, não de emenda constitucional, mas tem por finalidade regular questões de inelegibilidade, decorrendo do §9º do artigo 14 da Constituição Federal. A inelegibilidade de uma pessoa influencia no fator sufrágio universal, que é um direito político, logo, um direito fundamental. A Lei da Ficha Limpa, embora prevista como lei complementar, na verdade regula o que na Constituição seria chamado de elemento limitativo. Para o conceito material de Constituição, trata-se de norma constitucional.

### Constituição no sentido formal

Como visto, o conceito de Constituição material pode abranger normas que estejam fora do texto constitucional devido ao conteúdo delas. Por outro lado, Constituição no sentido formal é definida exclusivamente pelo modo como a norma é inserida no ordenamento jurídico, isto é, tudo o que constar na Constituição Federal em sua redação originária ou for inserido posteriormente por emenda constitucional é norma constitucional, independentemente do conteúdo.

Neste sentido, é possível que uma norma sem caráter materialmente constitucional, seja formalmente constitucional, apenas por estar inserida no texto da Constituição Federal. Por exemplo, o artigo 242, §2º da CF prevê que “o Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal”. Ora, evidente que uma norma que trata de um colégio não se insere nem em elementos organizacionais, nem limitativos e nem socioideológicos. Trata-se de norma constitucional no sentido formal, mas não no sentido material.

Considerados os exemplos da Lei da Ficha Limpa e do Colégio Pedro II, pode-se afirmar que na Constituição Federal de 1988 e no sistema jurídico brasileiro como um todo não há perfeita correspondência entre regras materialmente constitucionais e formalmente constitucionais.

### Constituição no sentido jurídico

Hans Kelsen representa o sentido conceitual jurídico de Constituição alocando-a no mundo do dever ser.

1 LASSALLE, Ferdinand. A Essência da Constituição. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

2 SCHMITT, Carl. Teoría de La Constitución. Presentación de Francisco Ayala. 1. ed. Madrid: Alianza Universidad Textos, 2003.

Ao tratar do dever ser, Kelsen<sup>3</sup> argumentou que somente existe quando uma conduta é considerada objetivamente obrigatória e, caso este agir do dever ser se torne subjetivamente obrigatório, surge o costume, que pode gerar a produção de normas morais ou jurídicas; contudo, somente é possível impor objetivamente uma conduta por meio do Direito, isto é, a lei que estabelece o dever ser.

Sobre a validade objetiva desta norma de dever ser, Kelsen<sup>4</sup> entendeu que é preciso uma correspondência mínima entre a conduta humana e a norma jurídica imposta, logo, para ser vigente é preciso ser eficaz numa certa medida, considerando eficaz a norma que é aceita pelos indivíduos de tal forma que seja pouco violada. Trata-se de noção relacionada à de norma fundamental hipotética, presente no plano lógico-jurídico, fundamento lógico-transcendental da validade da Constituição jurídico-positiva.

No entanto, o que realmente confere validade é o posicionamento desta norma de dever ser na ordem jurídica e a qualidade desta de, por sua posição hierarquicamente superior, estruturar todo o sistema jurídico, no qual não se aceitam lacunas.

Kelsen<sup>5</sup> definiu o Direito como ordem, ou seja, como um sistema de normas com o mesmo fundamento de validade – a existência de uma norma fundamental. Não importa qual seja o conteúdo desta norma fundamental, ainda assim ela conferirá validade à norma inferior com ela compatível. Esta norma fundamental que confere fundamento de validade a uma ordem jurídica é a Constituição.

Pelo conceito jurídico de Constituição, denota-se a presença de um escalonamento de normas no ordenamento jurídico, sendo que a Constituição fica no ápice desta pirâmide.

### Elementos da Constituição

Outra noção relevante é a dos elementos da Constituição. Basicamente, qualquer norma que se enquadre em um dos seguintes elementos é constitucional:

#### Elementos Orgânicos

Referem-se ao cerne organizacional do Estado, notadamente no que tange a:

a) Forma de governo – Como se dá a relação de poder entre governantes e governados. Se há eletividade e temporariedade de mandato, tem-se a forma da República, se há vitaliciedade e hereditariedade, tem-se Monarquia.

b) Forma de Estado – delimita se o poder será exercido de forma centralizada numa unidade (União), o chamado Estado Unitário, ou descentralizada entre demais entes federativos (União e Estados, classicamente), no denominado Estado Federal. O Brasil adota a forma Federal de Estado.

c) Sistema de governo – delimita como se dá a relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo no exercício das funções do Estado, como maior ou menor independência e colaboração entre eles. Pode ser Parlamentarismo ou Presidencialismo, sendo que o Brasil adota o Presidencialismo.

d) Regime político – delimita como se dá a aquisição de poder, como o governante se ascende ao Poder. Se houver legitimação popular, há Democracia, se houver imposição em detrimento do povo, há Autocracia.

#### Elementos Limitativos

A função primordial da Constituição não é apenas definir e estruturar o Estado e o governo, mas também estabelecer limites à atuação do Estado. Neste sentido, não poderá fazer tudo o que bem entender, se sujeitando a determinados limites.

As normas de direitos fundamentais – categoria que abrangem direitos individuais, direitos políticos, direitos sociais e direitos coletivos – formam o principal fator limitador do Poder do Estado, afinal, estabelecem até onde e em que medida o Estado poderá interferir na vida do indivíduo.

### Elementos Socioideológicos

Os elementos socioideológicos de uma Constituição são aqueles que trazem a principiologia da ordem econômica e social.

#### Ciclos constitucionais: o movimento do constitucionalismo

Constitucionalismo é o movimento político-social pelo qual se delinea a noção de que o Poder Estatal deve ser limitado, que evoluiu para um movimento jurídico defensor da imposição de normas escritas de caráter hierárquico superior que deveriam regular esta limitação de poder.

A ideologia de que o Poder Estatal não pode ser arbitrário fundamenta a noção de norma no ápice do ordenamento jurídico, regulamentando a atuação do Estado em todas suas esferas. Sendo assim, inaceitável a ideia de que um homem, o governante, pode ser maior que o Estado.

#### Lei natural como primeiro limitador do arbítrio estatal

A ideia de limitação do arbítrio estatal, em termos teóricos, começa a ser delineada muito antes do combate ao absolutismo renascentista em si. Neste sentido, remonta-se à literatura grega. Na obra do filósofo Sófocles<sup>6</sup> intitulada *Antígona*, a personagem se vê em conflito entre seguir o que é justo pela lei dos homens em detrimento do que é justo por natureza quando o rei Creonte impõe que o corpo de seu irmão não seja enterrado porque havia lutado contra o país. Neste sentido, a personagem Antígona defende, ao ser questionada sobre o descumprimento da ordem do rei: “sim, pois não foi decisão de Zeus; e a Justiça, a deusa que habita com as divindades subterrâneas, jamais estabeleceu tal decreto entre os humanos; tampouco acredito que tua proclamação tenha legitimidade para conferir a um mortal o poder de infringir as leis divinas, nunca escritas, porém irrevogáveis; não existem a partir de ontem, ou de hoje; são eternas, sim! E ninguém pode dizer desde quando vigoram! Decretos como o que proclamaste, eu, que não temo o poder de homem algum, posso violar sem merecer a punição dos deuses! [...]”. Em termos de discussão filosófica, muito se falou a respeito do Direito Natural, limitador do arbítrio estatal, antes da ascensão do absolutismo. Desde a filosofia grega clássica, passando pela construção da civilização romana com o pensamento de Cícero, culminando no pensamento da Idade Média fundado no cristianismo, notadamente pelo pensamento de Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino. No geral, compreende-se a existência de normas transcendentais que não precisam ser escritas para que devam ser consideradas existentes e, mais do que isso, consolida-se a premissa de que norma escrita contrária à lei natural não poderia ser norma válida.

“A estes princípios, que são dados e não postos por convenção, os homens têm acesso através da razão comum a todos, e são estes princípios que permitem qualificar as condutas humanas como boas ou más – uma qualificação que promove uma contínua vinculação entre norma e valor e, portanto, entre Direito e Moral”<sup>7</sup>. Sendo assim, pela concepção de Direito Natural se funda o primeiro elemento axiológico do constitucionalismo, que é a limitação do arbítrio estatal.

3 Kelsen, Hans. Teoria pura do Direito. 6. ed. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 08-10.

4 Ibid., p. 12.

5 Ibid., p. 33.

6 SÓFOCLES. Édipo rei / Antígona. Tradução Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 96.

7 LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia. das Letras, 2009, p. 16.

### Ascensão do absolutismo

As origens históricas do constitucionalismo remetem-se à negação do absolutismo, ao enfrentamento da ideia de que o rei, soberano, tudo poderia fazer quanto aos seus súditos.

No processo de ascensão do absolutismo europeu, a monarquia da Inglaterra encontrou obstáculos para se estabelecer no início do século XIII, sofrendo um revés. Ao se tratar da formação da monarquia inglesa, em 1215 os barões feudais ingleses, em uma reação às pesadas taxas impostas pelo Rei João Sem-Terra, impuseram-lhe a Magna Carta. Referido documento, em sua abertura, expõe a noção de concessão do rei aos súditos, estabelece a existência de uma hierarquia social sem conceder poder absoluto ao soberano, prevê limites à imposição de tributos e ao confisco, constitui privilégios à burguesia e traz procedimentos de julgamento ao prever conceitos como o de devido processo legal, *habeas corpus* e júri. A Magna Carta de 1215 instituiu ainda um Grande Conselho que foi o embrião para o Parlamento inglês, embora isto não signifique que o poder do rei não tenha sido absoluto em certos momentos, como na dinastia Tudor. Havia um absolutismo de fato, mas não de Direito. Com efeito, em termos documentais, a Magna Carta de 1215 já indicava uma ideia contemporânea de constitucionalismo que viria a surgir – a de norma escrita com fulcro de limitadora do Poder Estatal.

Em geral, o absolutismo europeu foi marcado profundamente pelo antropocentrismo, colocando o homem no centro do universo, ocupando o espaço de Deus. Naturalmente, as premissas da lei natural passaram a ser questionadas, já que geralmente se associavam à dimensão do divino. A negação plena da existência de direitos inatos ao homem implicava em conferir um poder irrestrito ao soberano, o que gerou consequências que desagradavam à burguesia. Não obstante, falava-se em Direito Natural do soberano de fazer o que bem entendesse, por sua herança divina do poder.

O *príncipe*, obra de Maquiavel (1469 D.C. - 1527 D.C.) considerada um marco para o pensamento absolutista, relata com precisão este contexto no qual o poder do soberano poderia se sobrepor a qualquer direito alegadamente inato ao ser humano desde que sua atitude garantisse a manutenção do poder. Maquiavel<sup>8</sup> considera “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”.

Os monarcas dos séculos XVI, XVII e XVIII agiam de forma autocrática, baseados na teoria política desenvolvida até então que negava a exigência do respeito ao Direito Natural no espaço público. Somente num momento histórico posterior se permitiu algum resgate da aproximação entre a Moral e o Direito, qual seja o da Revolução Intelectual dos séculos XVII e XVIII, com o movimento do Iluminismo, que conferiu alicerce para as Revoluções Francesa e Industrial – ainda assim a visão antropocêntrica permaneceu, mas começou a se consolidar a ideia de que não era possível que o soberano impusesse tudo incondicionalmente aos seus súditos.

### Iluminismo e o pensamento contratualista

O Iluminismo lançou base para os principais eventos que ocorreram no início da Idade Contemporânea, quais sejam as Revoluções Francesa, Americana e Industrial. Tiveram origem nestes movimentos todos os principais fatos do século XIX e do início do século XX, por exemplo, a disseminação do liberalismo burguês, o declínio das aristocracias fundiárias e o desenvolvimento da consciência de classe entre os trabalhadores<sup>9</sup>.

8 MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 111.

9 BURNS, Edward McNall. História da civilização ocidental: do homem da ca-

Jonh Locke (1632 D.C. - 1704 D.C.) foi um dos pensadores da época, transportando o racionalismo para a política, refutando o Estado Absolutista, idealizando o direito de rebelião da sociedade civil e afirmando que o contrato entre os homens não retiraria o seu estado de liberdade. Ao lado dele, pode ser colocado Montesquieu (1689 D.C. - 1755 D.C.), que avançou nos estudos de Locke e na obra O Espírito das Leis estabeleceu em definitivo a clássica divisão de poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Por fim, merece menção o pensador Rousseau (1712 D.C. - 1778 D.C.), defendendo que o homem é naturalmente bom e formulando na obra O Contrato Social a teoria da vontade geral, aceita pela pequena burguesia e pelas camadas populares face ao seu caráter democrático. Enfim, estes três contratualistas trouxeram em suas obras as ideias centrais das Revoluções Francesa e Americana. Em comum, defendiam que o Estado era um mal necessário, mas que o soberano não possuía poder divino/absoluto, sendo suas ações limitadas pelos direitos dos cidadãos submetidos ao regime estatal. No entanto, Rousseau era o pensador que mais se diferenciava dos dois anteriores, que eram mais individualistas e trouxeram os principais fundamentos do Estado Liberal, porque defendia a entrega do poder a quem realmente estivesse legitimado para exercê-lo, pensamento que mais se aproxima da atual concepção de democracia.

Com efeito, o texto constitucional tem a aptidão de exteriorizar, dogmatizar, este contrato social celebrado entre a sociedade e o Estado. Neste sentido, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 foi o primeiro passo escrito para o estabelecimento de uma Constituição Escrita na França, datada de 1791; ao passo que a Constituição dos Estados Unidos da América foi estabelecida em 1787, estando até hoje vigente com poucas emendas, notadamente por se tratar de texto sintético com apenas 7 artigos.

### Rumos do constitucionalismo

A partir dos mencionados eventos históricos, o constitucionalismo alçou novos rumos. Hoje, é visto não apenas como fator de limitação do Poder Estatal, mas como verdadeiro vetor social que guia à efetivação de direitos e garantias fundamentais e que busca a construção de uma sociedade mais justa e fraterna.

### Histórico das Constituições Brasileiras

#### Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824

Trata-se do texto constitucional outorgado pelo imperador Dom Pedro I após a independência brasileira em 07 de setembro de 1822. Inicialmente, o imperador havia chamado os representantes da província para discutirem o seu texto, mas dissolveu a Assembleia e nomeou pessoas que elaboraram a Carta que posteriormente ele outorgou.

Uma de suas principais características é a criação de um Poder Moderador, exercido pelo imperador, que controlava os demais poderes, conforme o artigo 98 da referida Carta: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos”. Sendo assim, criava um Estado imperial, unitário (centralizado no imperador).

Foi a que por mais tempo vigorou no Brasil – 65 anos. Era semirrígida, criando procedimentos diversos de alteração das normas constitucionais (única brasileira que teve esta característica). Esta-

vernas às naves espaciais. 43. ed. Atualização Robert E. Lerner e Standisch Meacham. São Paulo: Globo, 2005. v. 2.



belecia o catolicismo como religião oficial (Estado confessional). Não permitia que todos votassem, mas apenas os que demonstrassem certa renda (sufrágio censitário).

#### **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**

Foi promulgada por representantes reunidos em Congresso Constituinte, presididos pelo primeiro presidente civil do Brasil (Estado presidencialista), Prudente de Moraes, após a queda do Império, diante da proclamação da República em 15 de novembro de 1889.

Em termos de modelo político, se inspirou no norte-americano, recentemente adotado após a independência das 13 colônias, denominado Estado federalista. Quanto ao modelo filosófico, seguiu o positivismo de Augusto Comte (do qual se extraiu o lema “Ordem e Progresso”).

O Estado deixa de ser confessional, não mais tendo a religião católica como oficial, se tornando um Estado laico.

#### **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**

Promulgada por uma Assembleia Nacional Constituinte reunida no Rio de Janeiro, a qual elegeu indiretamente Getúlio Vargas como Presidente da República. Decorreu de um delicado contexto histórico, após a quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, entrando em crise a política do café com leite segundo a qual a indicação do Presidente deveria se revezar entre mineiros e paulistas. O paulista Washington Luís, em vez de respeitar a ordem, indicou outro paulista, Júlio Prestes, levando os mineiros a lançarem candidato de oposição, Getúlio Vargas. Com a Revolução de 1930, Washington Luís foi deposto e, após a derrota de São Paulo na Revolução Constitucionalista de 1932, entendeu-se que seria necessário elaborar uma nova Constituição.

Mantém o Estado presidencialista, republicano, federal e laico. A alteração mais sensível quanto à Constituição anterior consistiu na instauração do constitucionalismo social, garantindo expressamente os direitos fundamentais de segunda dimensão ao criar a Justiça do Trabalho, colacionar os direitos sociais e assegurar a educação fundamental gratuita, bem como estabelecendo o direito de voto da mulher.

#### **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**

Sob o argumento de que um golpe comunista estaria se infiltrando no país (plano Cohen), Getúlio Vargas ab-rogou a Constituição de 1934 e outorgou a Carta de 1937. Sendo assim, trata-se de Constituição outorgada, fruto da concepção ideológica totalitária do integralismo. Esta Constituição foi apelidada de **polaca**, por ser influenciada pela Constituição totalitária da Polônia e por sua origem espúria, não genuína.

O federalismo foi mantido na teoria, mas na prática o que se percebia era a intervenção crescente da União nos Estados-membros pela nomeação dos interventores federais. Também a separação dos poderes se torna uma falácia, mediante a transferência de ampla competência legislativa ao Presidente e a conferência de poder a este para dissolver a Câmara dos Deputados e colocar em recesso o Conselho Federal. Neste sentido, na vigência desta Carta a atividade legislativa passou a se dar predominantemente pelos decretos-leis (ato legislativo do Presidente com força de lei federal), restando em recesso o Congresso Nacional.

#### **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**

Em 29 de outubro de 1945 um golpe militar derrubou a ditadura de Vargas, depondo o então Presidente, que havia iniciado tentativas de restabelecer a alternância de poder, como a autorização

de funcionamento dos partidos políticos, mas que após uma onda de manifestações para sua permanência parecia relutante (queremismo). Ao final de 1945 foram realizadas eleições diretas, que levaram ao poder o General Eurico Gaspar Dutra, candidato do Partido Social Democrático contra o candidato da União Democrática Nacional, Brigadeiro Eduardo Gomes.

Foi convocada Assembleia Nacional Constituinte que promulgou a Constituição de 1946 e restabeleceu o Estado Democrático de Direito, devolvendo autonomia aos Estados-membros.

Mantém o Estado presidencialista, republicano, federal e laico. Logo, o federalismo e a separação dos poderes deixam de ser mera fachada.

Nos anos 50, realizam-se eleições livres e diretas que reconduzem Getúlio ao poder, mas agora ele assume num contexto não ditatorial, com Poder Legislativo funcionando e Estados-membros independentes. Na tentativa de eliminar esta oposição, Getúlio organiza atentado contra seu líder, Carlos Lacerda, que é frustrado. Após, em 1955, Getúlio se suicida no palácio do catete.

Então, é eleito Juscelino Kubitschek de Oliveira, que cumpre com o propósito de transferir a capital do país ao planalto central (Brasília). Após seu mandato, é eleito Jânio da Silva Quadros, que renuncia numa tentativa de obter mais poderes porque imaginava que o Congresso se oporia à sua renúncia para evitar que João Goulart, seu vice, assumisse. Contudo, a renúncia foi aceita, emendando-se a Constituição para colocar João Goulart na posição de chefe de Estado e Tancredo Neves na de chefe de governo, mudança que foi rejeitada em plebiscito posterior, passando João Goulart a concentrar as duas funções no cargo de Presidente da República.

#### **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**

Diante de iniciativas de João Goulart contra os interesses militares, é dado golpe em 31 de março de 1964, a princípio apoiado pela população. Então, os militares outorgam ato institucional pelo qual se revestem de poder normativo, passam a poder caçar parlamentares, suspender direitos políticos, restringir direitos e garantias e requerer nomeação de Presidente da República ao Congresso Nacional, findando as eleições diretas e livres. O segundo ato institucional põe o Congresso em recesso e extingue partidos políticos.

Este Congresso somente é ressuscitado para votar a Constituição enviada pelo Presidente, homologando-a sem qualquer autonomia. A Constituição é, assim, promulgada, mas não de forma democrática. Logo, pode ser considerada imposta, outorgada.

Em termos meramente teóricos, a Constituição de 1967 mantinha o Estado presidencialista, republicano, federal e laico. Contudo, de forma inegável concentrava os poderes na União e no Poder Executivo. Em verdade, a Constituição permitia esta concentração e intervenção, mas ela era regulamentada por meio dos atos institucionais, que reformavam a Constituição e derogavam seus dispositivos.

Entre os atos institucionais, destaca-se o denominado ato institucional nº 5, pelo qual continuaria em vigor a Constituição no que não contrariasse este ato, sendo que ele estabelecia uma restrição sem precedentes dos direitos individuais e políticos. O AI nº 5 foi uma resposta ao movimento de contestação ao sistema político que se fortalecia.

Em 17 de outubro de 1969 sobrevém a Emenda Constitucional nº 1/69, que altera a Constituição de 1967 de forma substancial, a ponto de ser considerada por parte da doutrina e pelo próprio Supremo Tribunal Federal como Constituição autônoma. Entre outras disposições, legalizava a pena de morte, a pena de banimento e validava os atos institucionais. Sendo assim, distanciava ainda mais o país do modelo democrático.

### Histórico e Estrutura da Constituição Federal de 1988

O início da redemocratização do Brasil se deu no governo Geisel, que assumiu a presidência em março de 1974 prometendo dar início a um processo de redemocratização gradual e seguro, denominado distensão. A verdade é que a força militar estava desgastada e nem ao menos era mais viável manter o rigoroso controle exercido na ditadura. A era do chamado “milagre econômico” chegava ao fim, desencadeando-se movimentos de greve em todo país. Logo, não se tratou de ato nobre ou de boa vontade de Geisel ou dos militares.

No governo Geisel, é promulgada a Emenda Constitucional nº 11 à Constituição de 1967, revogando os atos institucionais. No início do governo seguinte, de Figueiredo, é promulgada a Lei da Anistia, retornando os banidos ao Brasil.

A primeira eleição neste contexto de redemocratização foi indireta, vencida por Tancredo Neves, que adoeceu antes de assumir, passando a posição a José Sarney. No governo Sarney foi convocada a Assembleia Constituinte, que elaborou a Constituição Federal de 1988.

Com efeito, após um longo período de 21 anos, o regime militar ditatorial no Brasil caiu, deflagrando-se num processo democrático. As forças de oposição foram beneficiadas neste processo de abertura, conseguindo relevantes conquistas sociais e políticas, processo que culminou na Constituição de 1988<sup>10</sup>.

“A luta pela normalização democrática e pela conquista do Estado de Direito Democrático começará assim que instalou o golpe de 1964 e especialmente após o AI5, que foi o instrumento mais autoritário da história política do Brasil. Tomará, porém, as ruas, a partir da eleição de Governadores em 1982. Intensificar-se-á, quando, no início de 1984, as multidões acorreram entusiásticas e ordeiras aos comícios em prol da eleição direta do Presidente da República, interpretando o sentimento da Nação, em busca do reequilíbrio da vida nacional, que só poderia consubstanciar-se numa nova ordem constitucional que refizesse o pacto político-social”<sup>11</sup>.

A atual Constituição institucionaliza a instauração de um regime político democrático no Brasil, além de introduzir indiscutível avanço na consolidação legislativa dos direitos e garantias fundamentais e na proteção dos grupos vulneráveis brasileiros. Assim, a partir da Constituição de 1988 os direitos humanos ganharam relevo extraordinário, sendo este documento o mais abrangente e pormenorizado de direitos fundamentais já adotado no Brasil<sup>12</sup>.

Piovesan<sup>13</sup> lembra que o texto de 1988 inova ao disciplinar primeiro os direitos e depois questões relativas ao Estado, diferente das demais, o que demonstra a prioridade conferida a estes direitos. Logo, na Constituição de 1988, o Estado não existe para o governo, mas sim para o povo.

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, adotando um Estado presidencialista, republicano, federal e laico. Destaca-se que a escolha pela forma e pelo sistema de governo foi feita pela participação direta do povo mediante plebiscito realizado em 21 de abril de 1963, concernente à aprovação ou rejeição de Emenda Constitucional que adaptaria a Constituição ao novo modelo. A maioria votou pelo sistema republicano e pelo regime presidencialista, mantendo a estrutura da Constituição de 1988.

10 PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 21-37.

11 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

12 PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 21-37.

13 Ibid., p. 21-37.

A Constituição Federal de 1988 adota a seguinte estrutura:

- PREÂMBULO, que tem a função introdutória ao texto constitucional, exteriorizando a ideologia majoritária da constituinte e que, sem dúvidas, tem importância por ser um elemento de interpretação. Há posição que afirma que o preâmbulo tem força normativa, da mesma forma que existe posição em sentido contrário.

- DISPOSIÇÕES PERMANENTES, divididas em títulos:

Título I – Dos princípios fundamentais;

Título II – Dos direitos e garantias fundamentais;

Título III – Da organização do Estado;

Título IV – Da organização dos Poderes;

Título V – Da defesa do Estado e das instituições democráticas;

Título VI – Da tributação e do orçamento;

Título VII – Da ordem econômica e financeira;

Título VIII – Da ordem social;

Título IX – Das disposições constitucionais gerais.

- DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS, que traz disposições de direito intertemporal que têm por finalidade básica regulamentar a transição de um sistema constitucional para outro.

Além disso, também compõem o bloco de constitucionalidade em sentido estrito, isto é, são consideradas normas constitucionais:

- EMENDAS CONSTITUCIONAIS, que decorrem do Poder Constituinte derivado, reformando o texto constitucional.

- TRATADOS SOBRE DIREITOS HUMANOS APROVADOS NOS MOLDES DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004 (art. 5º, §2º, CF), isto é, como se emenda constitucional fosse, em 2 turnos no Congresso Nacional por 3/5 do total dos membros de cada Casa.

### Classificação das Constituições

Por fim, ressaltam-se as denominadas classificações das Constituições:

#### Quanto à forma

a) Escrita – É a Constituição estabelecida em um único texto escrito, formalmente aprovado pelo Legislativo com esta qualidade. Se o texto for resumido e apenas contiver normas básicas, a Constituição escrita é sintética; se o texto for extenso, delimitando em detalhes questões que muitas vezes excedem mesmo o conceito material de Constituição, a Constituição escrita é analítica. Firma-se a adoção de um sistema conhecido como *Civil Law*. **O Brasil adota uma Constituição escrita analítica.**

b) Não escrita – Não significa que não existam normas escritas que regulem questões constitucionais, mas que estas normas não estão concentradas num único texto e que nem ao menos dependem desta previsão expressa devido à possível origem em outros fatores sociais, como costumes. Por isso, a Constituição não escrita é conhecida como costumeira. É adotada por países como Reino Unido, Israel e Nova Zelândia. Adotada esta Constituição, o sistema jurídico se estruturará no chamado *Common Law* (Direito costumeiro), exteriorizado no *Case Law* (sistema de precedentes).

#### Quanto ao modo de elaboração

a) Dogmática – sempre escritas, estas Constituições são elaboradas num só ato a partir de concepções pré-estabelecidas e ideologias já declaradas. **A Constituição brasileira de 1988 é dogmática.**

b) Histórica – aproxima-se da Constituição dogmática, eis que o seu processo de formação é lento e contínuo com o passar dos tempos.

#### Quanto à estabilidade

a) Rígida – exige, para sua alteração, um processo legislativo mais árduo.



---

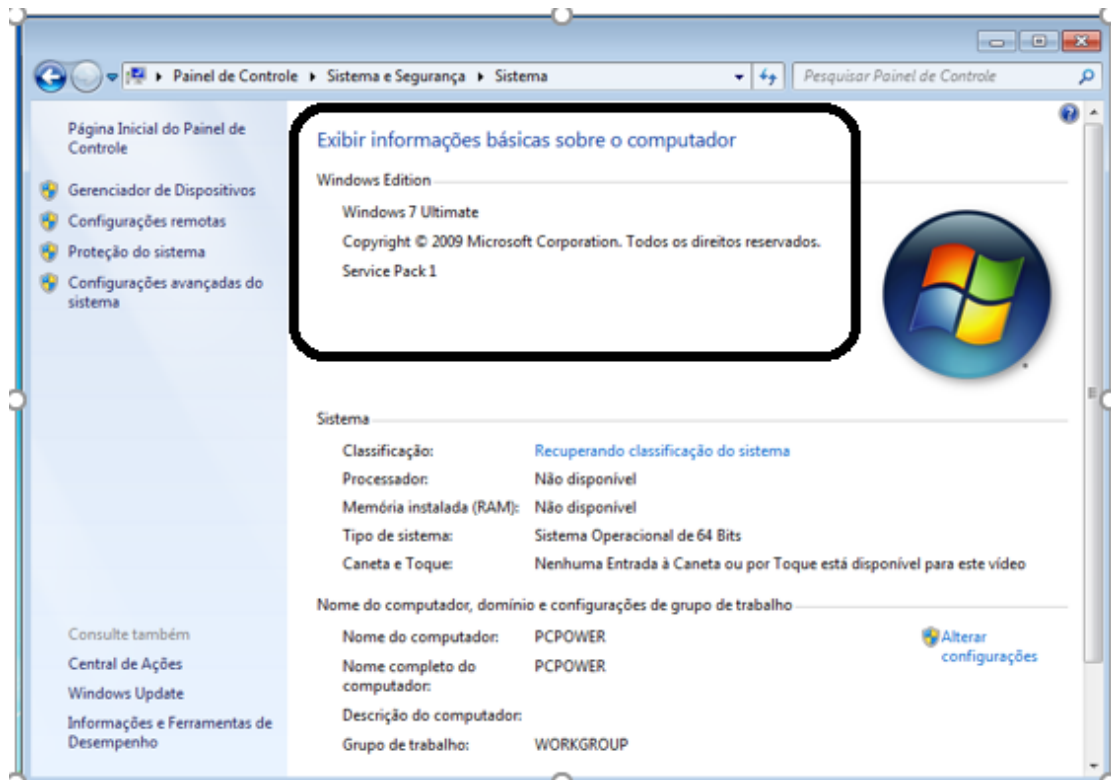
## NOÇÕES DE INFORMÁTICA

---

1.	1 Noções de sistema operacional (ambientes Linux e Windows).	01
2.	Edição de textos, planilhas e apresentações (ambientes Microsoft Office e BrOffice).	20
3.	Redes de computadores. Conceitos básicos, ferramentas, aplicativos e procedimentos de Internet e intranet. Programas de navegação (Microsoft Internet Explorer, Mozilla Firefox e Google Chrome). Programas de correio eletrônico (Outlook Express e Mozilla Thunderbirds). Sites de busca e pesquisa na Internet.	30
4.	Grupos de discussão.	45
5.	Redes sociais.	47
6.	Computação na nuvem (cloud computing).	49
7.	Conceitos de organização e de gerenciamento de informações, arquivos, pastas e programas.	51
8.	Segurança da informação. Procedimentos de segurança. Noções de vírus, worms e pragas virtuais. Aplicativos para segurança (antivírus, firewall, anti-spyware etc.).	53
9.	Procedimentos de backup.	56
10.	Armazenamento de dados na nuvem (cloud storage).	57

## NOÇÕES DE SISTEMA OPERACIONAL (AMBIENTES LINUX E WINDOWS)

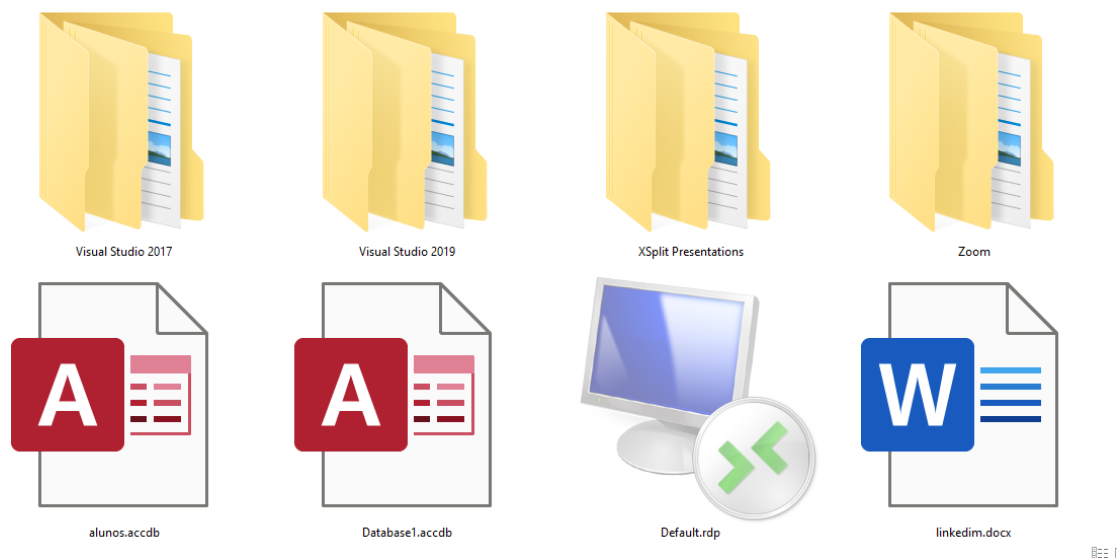
## WINDOWS 7

**Conceito de pastas e diretórios**

Pasta algumas vezes é chamada de diretório, mas o nome “pasta” ilustra melhor o conceito. Pastas servem para organizar, armazenar e organizar os arquivos. Estes arquivos podem ser documentos de forma geral (textos, fotos, vídeos, aplicativos diversos).

Lembrando sempre que o Windows possui uma pasta com o nome do usuário onde são armazenados dados pessoais.

Dentro deste contexto temos uma hierarquia de pastas.

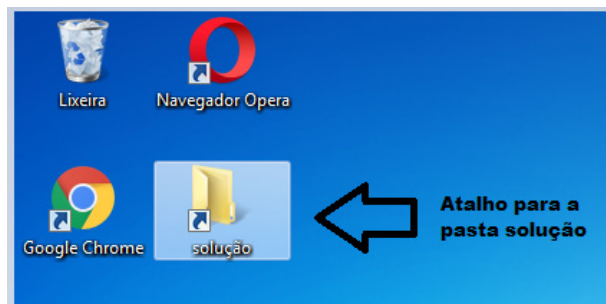
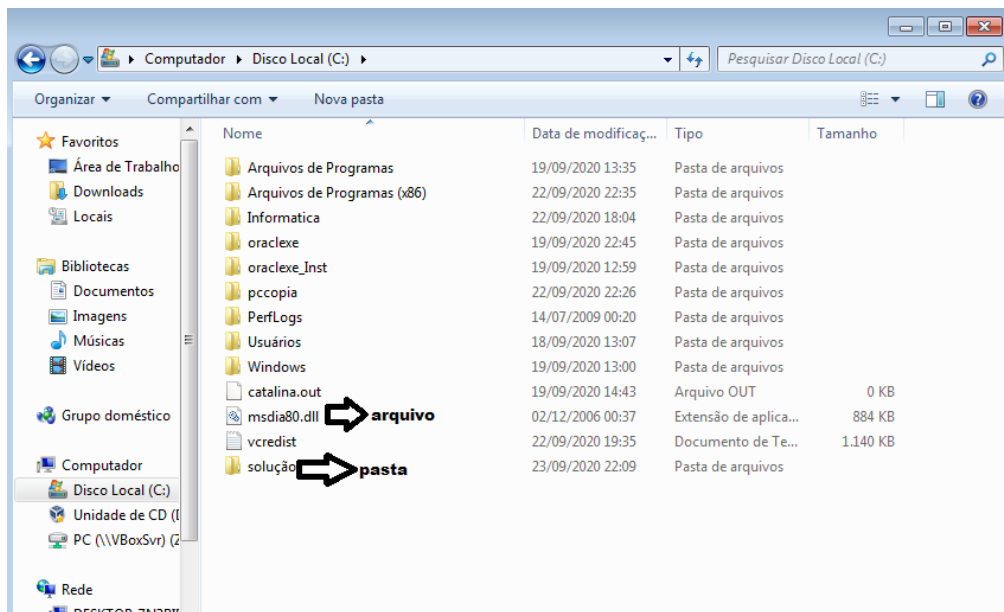


No caso da figura acima, temos quatro pastas e quatro arquivos.

### Arquivos e atalhos

Como vimos anteriormente: pastas servem para organização, vimos que uma pasta pode conter outras pastas, arquivos e atalhos.

- Arquivo é um item único que contém um determinado dado. Estes arquivos podem ser documentos de forma geral (textos, fotos, vídeos e etc..), aplicativos diversos, etc.
- Atalho é um item que permite fácil acesso a uma determinada pasta ou arquivo propriamente dito.



## Área de trabalho do Windows 7



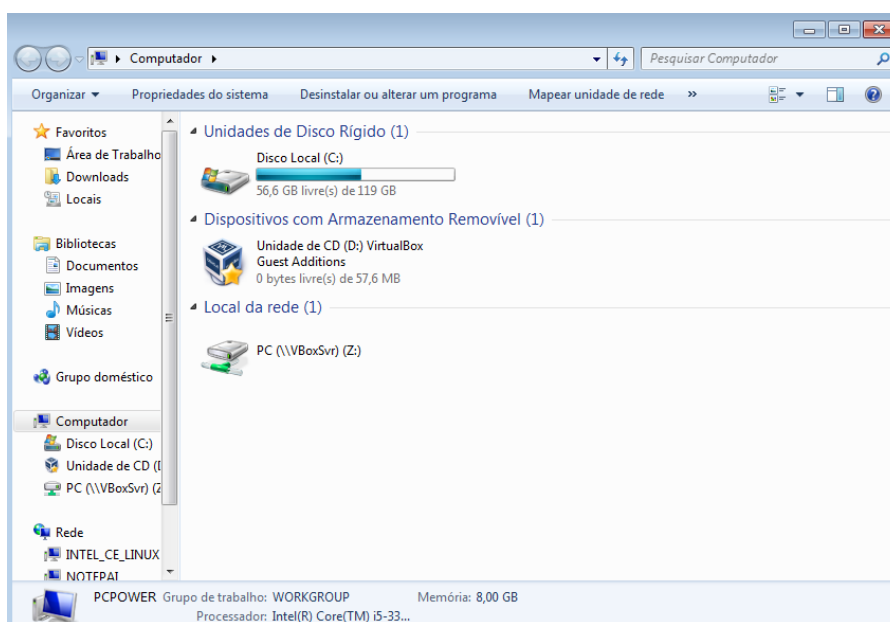
## Área de transferência

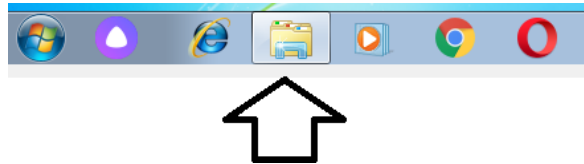
A área de transferência é muito importante e funciona em segundo plano. Ela funciona de forma temporária guardando vários tipos de itens, tais como arquivos, informações etc.

- Quando executamos comandos como “Copiar” ou “Ctrl + C”, estamos copiando dados para esta área intermediária.
- Quando executamos comandos como “Colar” ou “Ctrl + V”, estamos colando, isto é, estamos pegando o que está gravado na área de transferência.

## Manipulação de arquivos e pastas

A caminho mais rápido para acessar e manipular arquivos e pastas e outros objetos é através do “Meu Computador”. Podemos executar tarefas tais como: copiar, colar, mover arquivos, criar pastas, criar atalhos etc.





### Uso dos menus



### Programas e aplicativos

- Media Player
- Media Center
- Limpeza de disco
- Desfragmentador de disco
- Os jogos do Windows.
- Ferramenta de captura
- Backup e Restore

### Interação com o conjunto de aplicativos

Vamos separar esta interação do usuário por categoria para entendermos melhor as funções categorizadas.

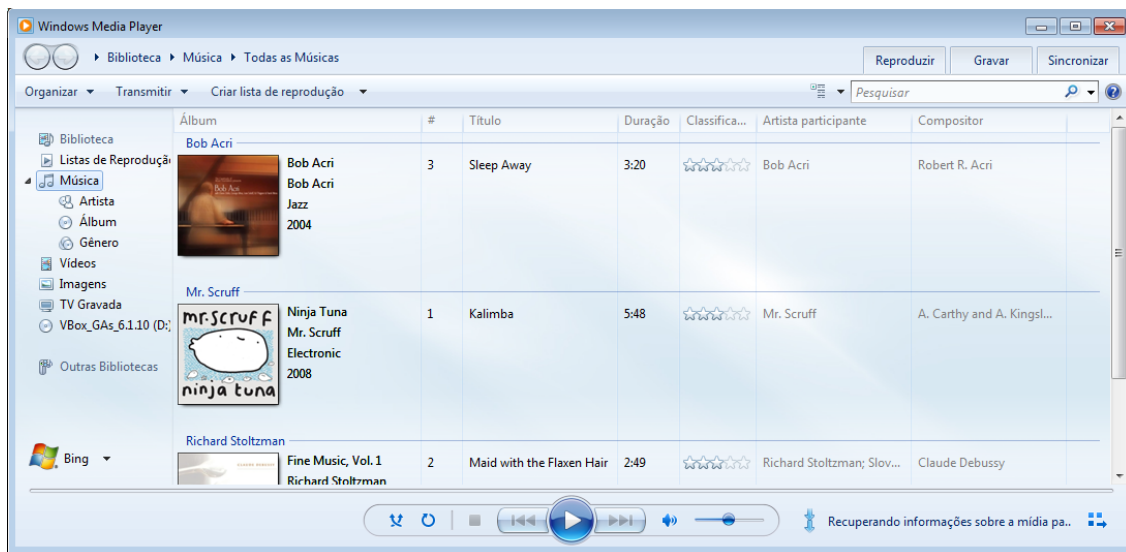
### Facilidades



O Windows possui um recurso muito interessante que é o Capturador de Tela, simplesmente podemos, com o mouse, recortar a parte desejada e colar em outro lugar.

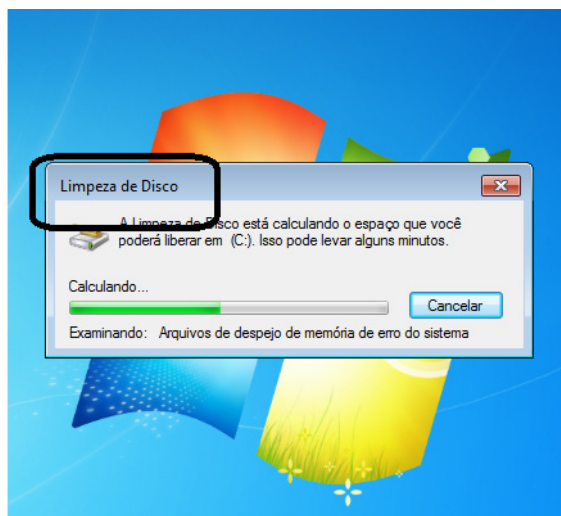
## Música e Vídeo

Temos o Media Player como player nativo para ouvir músicas e assistir vídeos. O Windows Media Player é uma excelente experiência de entretenimento, nele pode-se administrar bibliotecas de música, fotografia, vídeos no seu computador, copiar CDs, criar playlists e etc., isso também é válido para o media center.



## Ferramentas do sistema

• A limpeza de disco é uma ferramenta importante, pois o próprio Windows sugere arquivos inúteis e podemos simplesmente confirmar sua exclusão.



---

## RACIOCÍNIO LÓGICO

---

1. Estruturas lógicas. Lógica de argumentação: analogias, inferências, deduções e conclusões. Lógica sentencial (ou proposicional). Proposições simples e compostas. Tabelas-verdade. Equivalências. Leis de De Morgan. Diagramas lógicos. Lógica de primeira ordem	01
2. Princípios de contagem e probabilidade	24
3. Operações com conjuntos	29
4. Raciocínio lógico envolvendo problemas aritméticos, geométricos e matriciais	38



**ESTRUTURAS LÓGICAS. LÓGICA DE ARGUMENTAÇÃO: ANALOGIAS, INFERÊNCIAS, DEDUÇÕES E CONCLUSÕES. LÓGICA SENTENCIAL (OU PROPOSICIONAL). PROPOSIÇÕES SIMPLES E COMPOSTAS. TABELAS VERDADE. EQUIVALÊNCIAS. LEIS DE DE MORGAN. DIAGRAMAS LÓGICOS. LÓGICA DE PRIMEIRA ORDEM**

### RACIOCÍNIO LÓGICO MATEMÁTICO

Este tipo de raciocínio testa sua habilidade de resolver problemas matemáticos, e é uma forma de medir seu domínio das diferentes áreas do estudo da Matemática: Aritmética, Álgebra, leitura de tabelas e gráficos, Probabilidade e Geometria etc. Essa parte consiste nos seguintes conteúdos:

- Operação com conjuntos.
- Cálculos com porcentagens.
- Raciocínio lógico envolvendo problemas aritméticos, geométricos e matriciais.
- Geometria básica.
- Álgebra básica e sistemas lineares.
- Calendários.
- Numeração.
- Razões Especiais.
- Análise Combinatória e Probabilidade.
- Progressões Aritmética e Geométrica.

### RACIOCÍNIO LÓGICO DEDUTIVO

Este tipo de raciocínio está relacionado ao conteúdo Lógica de Argumentação.

### ORIENTAÇÕES ESPACIAL E TEMPORAL

O raciocínio lógico espacial ou orientação espacial envolvem figuras, dados e palitos. O raciocínio lógico temporal ou orientação temporal envolve datas, calendário, ou seja, envolve o tempo.

O mais importante é praticar o máximo de questões que envolvam os conteúdos:

- Lógica sequencial
- Calendários

### RACIOCÍNIO VERBAL

Avalia a capacidade de interpretar informação escrita e tirar conclusões lógicas.

Uma avaliação de raciocínio verbal é um tipo de análise de habilidade ou aptidão, que pode ser aplicada ao se candidatar a uma vaga. Raciocínio verbal é parte da capacidade cognitiva ou inteligência geral; é a percepção, aquisição, organização e aplicação do conhecimento por meio da linguagem.

Nos testes de raciocínio verbal, geralmente você recebe um trecho com informações e precisa avaliar um conjunto de afirmações, selecionando uma das possíveis respostas:

- A – Verdadeiro (A afirmação é uma consequência lógica das informações ou opiniões contidas no trecho)
- B – Falso (A afirmação é logicamente falsa, consideradas as informações ou opiniões contidas no trecho)
- C – Impossível dizer (Impossível determinar se a afirmação é verdadeira ou falsa sem mais informações)

### ESTRUTURAS LÓGICAS

Precisamos antes de tudo compreender o que são proposições. Chama-se proposição toda sentença declarativa à qual podemos atribuir um dos valores lógicos: verdadeiro ou falso, nunca ambos. Trata-se, portanto, de uma sentença fechada.

Elas podem ser:

• **Sentença aberta:** quando não se pode atribuir um valor lógico verdadeiro ou falso para ela (ou valorar a proposição!), portanto, não é considerada frase lógica. São consideradas sentenças abertas:

- Frases interrogativas: Quando será prova? - Estudou ontem? – Fez Sol ontem?
- Frases exclamativas: Gol! – Que maravilhoso!
- Frase imperativas: Estude e leia com atenção. – Desligue a televisão.
- Frases sem sentido lógico (expressões vagas, paradoxais, ambíguas, ...): “esta frase é falsa” (expressão paradoxal) – O cachorro do meu vizinho morreu (expressão ambígua) –  $2 + 5 + 1$

• **Sentença fechada:** quando a proposição admitir um ÚNICO valor lógico, seja ele verdadeiro ou falso, nesse caso, será considerada uma frase, proposição ou sentença lógica.

### Proposições simples e compostas

• **Proposições simples** (ou atômicas): aquela que **NÃO** contém nenhuma outra proposição como parte integrante de si mesma. As proposições simples são designadas pelas letras latinas minúsculas p, q, r, s..., chamadas letras proposicionais.

• **Proposições compostas** (ou moleculares ou estruturas lógicas): aquela formada pela combinação de duas ou mais proposições simples. As proposições compostas são designadas pelas letras latinas maiúsculas P, Q, R, S..., também chamadas letras proposicionais.

ATENÇÃO: TODAS as **proposições compostas** são formadas por duas proposições simples.

### Proposições Compostas – Conectivos

As proposições compostas são formadas por proposições simples ligadas por conectivos, aos quais formam um valor lógico, que podemos vê na tabela a seguir:

OPERAÇÃO	CONECTIVO	ESTRUTURA LÓGICA	TABELA VERDADE															
Negação	~	Não p	<table><tr><td>p</td><td>~p</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td></tr></table>	p	~p	V	F	F	V									
p	~p																	
V	F																	
F	V																	
Conjunção	^	p e q	<table><tr><td>p</td><td>q</td><td>p ^ q</td></tr><tr><td>V</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>F</td><td>F</td></tr></table>	p	q	p ^ q	V	V	V	V	F	F	F	V	F	F	F	F
p	q	p ^ q																
V	V	V																
V	F	F																
F	V	F																
F	F	F																
Disjunção Inclusiva	v	p ou q	<table><tr><td>p</td><td>q</td><td>p v q</td></tr><tr><td>V</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td><td>V</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>F</td><td>F</td><td>F</td></tr></table>	p	q	p v q	V	V	V	V	F	V	F	V	V	F	F	F
p	q	p v q																
V	V	V																
V	F	V																
F	V	V																
F	F	F																
Disjunção Exclusiva	∨	Ou p ou q	<table><tr><td>p</td><td>q</td><td>p ∨ q</td></tr><tr><td>V</td><td>V</td><td>F</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td><td>V</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>F</td><td>F</td><td>F</td></tr></table>	p	q	p ∨ q	V	V	F	V	F	V	F	V	V	F	F	F
p	q	p ∨ q																
V	V	F																
V	F	V																
F	V	V																
F	F	F																
Condicional	→	Se p então q	<table><tr><td>p</td><td>q</td><td>p → q</td></tr><tr><td>V</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>F</td><td>F</td><td>V</td></tr></table>	p	q	p → q	V	V	V	V	F	F	F	V	V	F	F	V
p	q	p → q																
V	V	V																
V	F	F																
F	V	V																
F	F	V																
Bicondicional	↔	p se e somente se q	<table><tr><td>p</td><td>q</td><td>p ↔ q</td></tr><tr><td>V</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>F</td><td>V</td></tr></table>	p	q	p ↔ q	V	V	V	V	F	F	F	V	F	F	F	V
p	q	p ↔ q																
V	V	V																
V	F	F																
F	V	F																
F	F	V																

Em síntese temos a tabela verdade das proposições que facilitará na resolução de diversas questões

		Disjunção	Conjunção	Condicional	Bicondicional
p	q	$p \vee q$	$p \wedge q$	$p \rightarrow q$	$p \leftrightarrow q$
V	V	V	V	V	V
V	F	V	F	F	F
F	V	V	F	V	F
F	F	F	F	V	V

Exemplo:

(MEC – CONHECIMENTOS BÁSICOS PARA OS POSTOS 9,10,11 E 16 – CESPE)

	P	Q	R
①	V	V	V
②	F	V	V
③	V	F	V
④	F	F	V
⑤	V	V	F
⑥	F	V	F
⑦	V	F	F
⑧	F	F	F

A figura acima apresenta as colunas iniciais de uma tabela-verdade, em que P, Q e R representam proposições lógicas, e V e F correspondem, respectivamente, aos valores lógicos verdadeiro e falso.

Com base nessas informações e utilizando os conectivos lógicos usuais, julgue o item subsecutivo.

A última coluna da tabela-verdade referente à proposição lógica  $P \vee (Q \leftrightarrow R)$  quando representada na posição horizontal é igual a

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
$P \vee (Q \leftrightarrow R)$	V	V	V	F	V	F	V	V

( ) Certo

( ) Errado

Resolução:

$P \vee (Q \leftrightarrow R)$ , montando a tabela verdade temos:

R	Q	P	[ P	v	(Q	$\leftrightarrow$	R) ]
V	V	V	V	V	V	V	V
V	V	F	F	V	V	V	V
V	F	V	V	V	F	F	V
V	F	F	F	F	F	F	V
F	V	V	V	V	V	F	F
F	V	F	F	F	V	F	F
F	F	V	V	V	F	V	F
F	F	F	F	V	F	V	F

Resposta: Certo

Proposição

Conjunto de palavras ou símbolos que expressam um pensamento ou uma ideia de sentido completo. Elas transmitem pensamentos, isto é, afirmam fatos ou exprimem juízos que formamos a respeito de determinados conceitos ou entes.

### Valores lógicos

São os valores atribuídos as proposições, podendo ser uma **verdade**, se a proposição é verdadeira (V), e uma **falsidade**, se a proposição é falsa (F). Designamos as letras V e F para abreviarmos os valores lógicos verdade e falsidade respectivamente.

Com isso temos alguns axiomas da lógica:

- **PRINCÍPIO DA NÃO CONTRADIÇÃO**: uma proposição não pode ser verdadeira E falsa ao mesmo tempo.
- **PRINCÍPIO DO TERCEIRO EXCLUÍDO**: toda proposição OU é verdadeira OU é falsa, verificamos sempre um desses casos, NUNCA existindo um terceiro caso.

**“Toda proposição tem um, e somente um, dos valores, que são: V ou F.”**

### Classificação de uma proposição

Elas podem ser:

• **Sentença aberta**: quando não se pode atribuir um valor lógico verdadeiro ou falso para ela (ou valorar a proposição!), portanto, não é considerada frase lógica. São consideradas sentenças abertas:

- Frases interrogativas: Quando será prova? - Estudou ontem? – Fez Sol ontem?
- Frases exclamativas: Gol! – Que maravilhoso!
- Frase imperativas: Estude e leia com atenção. – Desligue a televisão.
- Frases sem sentido lógico (expressões vagas, paradoxais, ambíguas, ...): “esta frase é falsa” (expressão paradoxal) – O cachorro do meu vizinho morreu (expressão ambígua) –  $2 + 5 + 1$

• **Sentença fechada**: quando a proposição admitir um ÚNICO valor lógico, seja ele verdadeiro ou falso, nesse caso, será considerada uma frase, proposição ou sentença lógica.

### Proposições simples e compostas

• **Proposições simples** (ou atômicas): aquela que **NÃO** contém nenhuma outra proposição como parte integrante de si mesma. As proposições simples são designadas pelas letras latinas minúsculas p,q,r, s..., chamadas letras proposicionais.

#### Exemplos

r: Thiago é careca.

s: Pedro é professor.

• **Proposições compostas** (ou moleculares ou estruturas lógicas): aquela formada pela combinação de duas ou mais proposições simples. As proposições compostas são designadas pelas letras latinas maiúsculas P,Q,R, R..., também chamadas letras proposicionais.

#### Exemplo

P: Thiago é careca e Pedro é professor.

**ATENÇÃO**: TODAS as **proposições compostas** são formadas por duas proposições simples.

### Exemplos:

**1. (CESPE/UNB)** Na lista de frases apresentadas a seguir:

- “A frase dentro destas aspas é uma mentira.”
- A expressão  $x + y$  é positiva.
- O valor de  $\sqrt{4 + 3} = 7$ .
- Pelé marcou dez gols para a seleção brasileira.
- O que é isto?

Há exatamente:

- (A) uma proposição;
- (B) duas proposições;
- (C) três proposições;
- (D) quatro proposições;
- (E) todas são proposições.

### Resolução:

Analisemos cada alternativa:

- (A) “A frase dentro destas aspas é uma mentira”, não podemos atribuir valores lógicos a ela, logo não é uma sentença lógica.
- (B) A expressão  $x + y$  é positiva, não temos como atribuir valores lógicos, logo não é sentença lógica.
- (C) O valor de  $\sqrt{4 + 3} = 7$ ; é uma sentença lógica pois podemos atribuir valores lógicos, independente do resultado que tenhamos
- (D) Pelé marcou dez gols para a seleção brasileira, também podemos atribuir valores lógicos (não estamos considerando a quantidade certa de gols, apenas se podemos atribuir um valor de V ou F a sentença).
- (E) O que é isto? - como vemos não podemos atribuir valores lógicos por se tratar de uma frase interrogativa.

**Resposta: B.**

**Conectivos (conectores lógicos)**

Para compôr novas proposições, definidas como composta, a partir de outras proposições simples, usam-se os conectivos. São eles:

OPERAÇÃO	CONECTIVO	ESTRUTURA LÓGICA	TABELA VERDADE															
Negação	~	Não p	<table><tr><td>p</td><td>~p</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td></tr></table>	p	~p	V	F	F	V									
p	~p																	
V	F																	
F	V																	
Conjunção	^	p e q	<table><tr><td>p</td><td>q</td><td>p ^ q</td></tr><tr><td>V</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>F</td><td>F</td></tr></table>	p	q	p ^ q	V	V	V	V	F	F	F	V	F	F	F	F
p	q	p ^ q																
V	V	V																
V	F	F																
F	V	F																
F	F	F																
Disjunção Inclusiva	v	p ou q	<table><tr><td>p</td><td>q</td><td>p v q</td></tr><tr><td>V</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td><td>V</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>F</td><td>F</td><td>F</td></tr></table>	p	q	p v q	V	V	V	V	F	V	F	V	V	F	F	F
p	q	p v q																
V	V	V																
V	F	V																
F	V	V																
F	F	F																
Disjunção Exclusiva	∨	Ou p ou q	<table><tr><td>p</td><td>q</td><td>p ∨ q</td></tr><tr><td>V</td><td>V</td><td>F</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td><td>V</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>F</td><td>F</td><td>F</td></tr></table>	p	q	p ∨ q	V	V	F	V	F	V	F	V	V	F	F	F
p	q	p ∨ q																
V	V	F																
V	F	V																
F	V	V																
F	F	F																
Condicional	→	Se p então q	<table><tr><td>p</td><td>q</td><td>p → q</td></tr><tr><td>V</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>F</td><td>F</td><td>V</td></tr></table>	p	q	p → q	V	V	V	V	F	F	F	V	V	F	F	V
p	q	p → q																
V	V	V																
V	F	F																
F	V	V																
F	F	V																
Bicondicional	↔	p se e somente se q	<table><tr><td>p</td><td>q</td><td>p ↔ q</td></tr><tr><td>V</td><td>V</td><td>V</td></tr><tr><td>V</td><td>F</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>V</td><td>F</td></tr><tr><td>F</td><td>F</td><td>V</td></tr></table>	p	q	p ↔ q	V	V	V	V	F	F	F	V	F	F	F	V
p	q	p ↔ q																
V	V	V																
V	F	F																
F	V	F																
F	F	V																

**Exemplo:**

**2. (PC/SP - Delegado de Polícia - VUNESP)** Os conectivos ou operadores lógicos são palavras (da linguagem comum) ou símbolos (da linguagem formal) utilizados para conectar proposições de acordo com regras formais preestabelecidas. Assinale a alternativa que apresenta exemplos de conjunção, negação e implicação, respectivamente.

(A)  $\sim p$ ,  $p \vee q$ ,  $p \wedge q$

---

## ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

---

1. Ética e moral .....	01
2. Ética, princípios e valores .....	01
3. Ética e democracia: exercício da cidadania .....	02
4. Ética e função pública .....	03
5. Ética no Setor Público .....	05
6. Decreto nº 1.171/ 1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal) .....	06
7. Lei nº 8.112/1990 e alterações: regime disciplinar (deveres e proibições, acumulação, responsabilidades, penalidades) .....	08
8. Lei nº 8.429/1992: disposições gerais, atos de improbidade administrativa .....	08
9. Código de Ética da ANTT (Deliberação ANTT 284/2009) .....	12

## ÉTICA E MORAL

São duas ciências de conhecimento que se diferenciam, no entanto, tem muitas interligações entre elas.

A moral se baseia em regras que fornecem uma certa previsão sobre os atos humanos. A moral estabelece regras que devem ser assumidas pelo homem, como uma maneira de garantia do seu bem viver. A moral garante uma identidade entre pessoas que podem até não se conhecer, mas utilizam uma mesma referência de Moral entre elas.

A Ética já é um estudo amplo do que é bem e do que é mal. O objetivo da ética é buscar justificativas para o cumprimento das regras propostas pela Moral. É diferente da Moral, pois não estabelece regras. A reflexão sobre os atos humanos é que caracterizam o ser humano ético.

Ter Ética é fazer a coisa certa com base no motivo certo.

Ter Ética é ter um comportamento que os outros julgam como correto.

A noção de Ética é, portanto, muito ampla e inclui vários princípios básicos e transversais que são:

1. O da Integridade – Devemos agir com base em princípios e valores e não em função do que é mais fácil ou do que nos trará mais benefícios

2. O da Confiança/Credibilidade – Devemos agir com coerência e consistência, quer na ação, quer na comunicação.

3. O da Responsabilidade – Devemos assumir a responsabilidade pelos nossos atos, o que implica, cumprir com todos os nossos deveres profissionais.

4. O de Justiça – As nossas decisões devem ser suportadas, transparentes e objetivas, tratando da mesma forma, aquilo que é igual ou semelhante.

5. O da Lealdade – Devemos agir com o mesmo espírito de lealdade profissional e de transparência, que esperamos dos outros.

6. O da Competência – Devemos apenas aceitar as funções para as quais tenhamos os conhecimentos e a experiência que o exercício dessas funções requer.

7. O da Independência – Devemos assegurar, no exercício de funções de interesse público, que as nossas opiniões, não são influenciadas, por fatores alheios a esse interesse público.

Abaixo, alguns Desafios Éticos com que nos defrontamos diariamente:

1. Se não é proibido/ilegal, pode ser feito – É óbvio que, existem escolhas, que embora, não estando especificamente referidas, na lei ou nas normas, como proibidas, não devem ser tomadas.

2. Todos os outros fazem isso – Ao longo da história da humanidade, o homem esforçou-se sempre, para legitimar o seu comportamento, mesmo quando, utiliza técnicas eticamente reprováveis.

Nas organizações, é a ética no gerenciamento das informações que vem causando grandes preocupações, devido às consequências que esse descuido pode gerar nas operações internas e externas. Pelo Código de Ética do Administrador capítulo I, art. 1º, inc. II, um dos deveres é: “manter sigilo sobre tudo o que souber em função de sua atividade profissional”, ou seja, a manutenção em segredo de toda e qualquer informação que tenha valor para a organização é responsabilidade do profissional que teve acesso à essa informação, podendo esse profissional que ferir esse sigilo responder até mesmo criminalmente.

Uma pessoa é ética quando se orienta por princípios e convicções.

## ÉTICA, PRINCÍPIOS E VALORES

### Princípios, Valores e Virtudes

Princípios são preceitos, leis ou pressupostos considerados universais que definem as regras pela qual uma sociedade civilizada deve se orientar.

Em qualquer lugar do mundo, princípios são incontestáveis, pois, quando adotados não oferecem resistência alguma. Entende-se que a adoção desses princípios está em consonância com o pensamento da sociedade e vale tanto para a elaboração da constituição de um país quanto para acordos políticos entre as nações ou estatutos de condomínio.

O princípios se aplicam em todas as esferas, pessoa, profissional e social, eis alguns exemplos: amor, felicidade, liberdade, paz e plenitude são exemplos de princípios considerados universais.

Como cidadãos – pessoas e profissionais –, esses princípios fazem parte da nossa existência e durante uma vida estaremos lutando para torná-los inabaláveis. Temos direito a todos eles, contudo, por razões diversas, eles não surgem de graça. A base dos nossos princípios é construída no seio da família e, em muitos casos, eles se perdem no meio do caminho.

De maneira geral, os princípios regem a nossa existência e são comuns a todos os povos, culturas, eras e religiões, queiramos ou não. Quem age diferente ou em desacordo com os princípios universais acaba sendo punido pela sociedade e sofre todas as consequências.

Valores são normas ou padrões sociais geralmente aceitos ou mantidos por determinado indivíduo, classe ou sociedade, portanto, em geral, dependem basicamente da cultura relacionada com o ambiente onde estamos inseridos. É comum existir certa confusão entre valores e princípios, todavia, os conceitos e as aplicações são diferentes.

Diferente dos princípios, os valores são pessoais, subjetivos e, acima de tudo, contestáveis. O que vale para você não vale necessariamente para os demais colegas de trabalho. Sua aplicação pode ou não ser ética e depende muito do caráter ou da personalidade da pessoa que os adota.

Na prática, é muito mais simples ater-se aos valores do que aos princípios, pois este último exige muito de nós. Os valores completamente equivocados da nossa sociedade – dinheiro, sucesso, luxo e riqueza – estão na ordem do dia, infelizmente. Todos os dias somos convidados a negligenciar os princípios e adotar os valores ditados pela sociedade.

Virtudes, segundo o Aurélio, são disposições constantes do espírito, as quais, por um esforço da vontade, inclinam à prática do bem. Aristóteles afirmava que há duas espécies de virtudes: a intelectual e a moral. A primeira deve, em grande parte, sua geração e crescimento ao ensino, e por isso requer experiência e tempo; ao passo que a virtude moral é adquirida com o resultado do hábito.

Segundo Aristóteles, nenhuma das virtudes morais surge em nós por natureza, visto que nada que existe por natureza pode ser alterado pela força do hábito, portanto, virtudes nada mais são do que hábitos profundamente arraigados que se originam do meio onde somos criados e condicionados através de exemplos e comportamentos semelhantes.

Uma pessoa pode ter valores e não ter princípios. Hitler, por exemplo, conhecia os princípios, mas preferiu ignorá-los e adotar valores como a supremacia da raça ariana, a aniquilação da oposição e a dominação pela força.

No mundo corporativo não é diferente. Embora a convivência seja, por vezes, insuportável, deparamo-nos com profissionais que atropelam os princípios, como se isso fosse algo natural, um meio de sobrevivência, e adotam valores que nada tem a ver com duas



grandes necessidades corporativas: a convivência pacífica e o espírito de equipe. Nesse caso, virtude é uma palavra que não faz parte do seu vocabulário e, apesar da falta de escrúpulo, leva tempo para destituí-los do poder.

Valores e virtudes baseados em princípios universais são inegociáveis e, assim como a ética e a lealdade, ou você tem, ou não tem. Entretanto, conceitos como liberdade, felicidade ou riqueza não podem ser definidos com exatidão. Cada pessoa tem recordações, experiências, imagens internas e sentimentos que dão um sentido especial e particular a esses conceitos.

O importante é que você não perca de vista esses conceitos e tenha em mente que a sua contribuição, no universo pessoal e profissional, depende da aplicação mais próxima possível do senso de justiça. E a justiça é uma virtude tão difícil, e tão negligenciada, que a própria justiça sente dificuldades em aplicá-la, portanto, lute pelos princípios que os valores e as virtudes fluirão naturalmente.

## ÉTICA E DEMOCRACIA: EXERCÍCIO DA CIDADANIA

### Ética e democracia: exercício da cidadania.

A ética é construída por uma sociedade com base nos valores históricos e culturais. Do ponto de vista da Filosofia, a Ética é uma ciência que estuda os valores e princípios morais de uma sociedade e seus grupos.

Cada sociedade e cada grupo possuem seus próprios códigos de ética.

Cidadão é um indivíduo que tem consciência de seus direitos e deveres e participa ativamente de todas as questões da sociedade.

É muito importante entender bem o que é cidadania. Trata-se de uma palavra usada todos os dias, com vários sentidos. Mas hoje significa, em essência, o direito de viver decentemente.

Cidadania é o direito de ter uma ideia e poder expressá-la. É poder votar em quem quiser sem constrangimento. É poder processar um médico que age de negligência. É devolver um produto estragado e receber o dinheiro de volta. É o direito de ser negro, índio, homossexual, mulher sem ser discriminado. De praticar uma religião sem ser perseguido.

Há detalhes que parecem insignificantes, mas revelam estágios de cidadania: respeitar o sinal vermelho no trânsito, não jogar papel na rua, não destruir telefones públicos. Por trás desse comportamento está o respeito ao outro.

No sentido etimológico da palavra, cidadão deriva da palavra civita, que em latim significa cidade, e que tem seu correlato grego na palavra politikos – aquele que habita na cidade.

Segundo o Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, “cidadania é a qualidade ou estado do cidadão”, entende-se por cidadão “o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um estado, ou no desempenho de seus deveres para com este”.

Cidadania é a pertença passiva e ativa de indivíduos em um estado - nação com certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade (Janoski, 1998). No sentido ateniense do termo, cidadania é o direito da pessoa em participar das decisões nos destinos da Cidade através da Ekklesia (reunião dos chamados de dentro para fora) na Ágora (praça pública, onde se agonizava para deliberar sobre decisões de comum acordo). Dentro desta concepção surge a democracia grega, onde somente 10% da população determinava os destinos de toda a Cidade (eram excluídos os escravos, mulheres e artesãos).

Ser cidadão é respeitar e participar das decisões da sociedade para melhorar suas vidas e a de outras pessoas. Ser cidadão é nunca esquecer das pessoas que mais necessitam. A cidadania deve ser divulgada através de instituições de ensino e meios de comunicação

para o bem estar e desenvolvimento da nação. A cidadania consiste desde o gesto de não jogar papel na rua, não pichar os muros, respeitar os sinais e placas, respeitar os mais velhos (assim como todas as outras pessoas), não destruir telefones públicos, saber dizer obrigado, desculpe, por favor, e bom dia quando necessário... até saber lidar com o abandono e a exclusão das pessoas necessitadas, o direito das crianças carentes e outros grandes problemas que enfrentamos em nosso mundo.

“A revolta é o último dos direitos a que deve um povo livre buscar, para garantir os interesses coletivos: mas é também o mais imperioso dos deveres impostos aos cidadãos.” (Juarez Távora - Militar e político brasileiro)

Cidadania é o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais estabelecidos na constituição. Os direitos e deveres de um cidadão devem andar sempre juntos, uma vez que ao cumprirmos nossas obrigações permitimos que o outro exerça também seus direitos. Exercer a cidadania é ter consciência de seus direitos e obrigações e lutar para que sejam colocados em prática. Exercer a cidadania é estar em pleno gozo das disposições constitucionais. Preparar o cidadão para o exercício da cidadania é um dos objetivos da educação de um país.

A Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 5 de outubro de 1988, pela Assembleia Nacional Constituinte, composta por 559 congressistas (deputados e senadores). A Constituição consolidou a democracia, após os anos da ditadura militar no Brasil.

A cidadania está relacionada com a participação social, porque remete para o envolvimento em atividades em associações culturais (como escolas) e esportivas.

### Deveres do cidadão

- Votar para escolher os governantes;
- Cumprir as leis;
- Educar e proteger seus semelhantes;
- Proteger a natureza;
- Proteger o patrimônio público e social do País.

### Direitos do cidadão

- Direito à saúde, educação, moradia, trabalho, previdência social, lazer, entre outros;
- O cidadão é livre para escrever e dizer o que pensa, mas precisa assinar o que disse e escreveu;
- Todos são respeitados na sua fé, no seu pensamento e na sua ação na cidade;
- O cidadão é livre para praticar qualquer trabalho, ofício ou profissão, mas a lei pode pedir estudo e diploma para isso;
- Só o autor de uma obra tem o direito de usá-la, publicá-la e tirar cópia, e esse direito passa para os seus herdeiros;
- Os bens de uma pessoa, quando ela morrer, passam para seus herdeiros;
- Em tempo de paz, qualquer pessoa pode ir de uma cidade para outra, ficar ou sair do país, obedecendo à lei feita para isso.

A ética é daquelas coisas que todo mundo sabe o que são, mas que não são fáceis de explicar, quando alguém pergunta. Tradicionalmente ela é entendida como um estudo ou uma reflexão, científica ou filosófica, e eventualmente até teológica, sobre os costumes ou sobre as ações humanas. Mas também chamamos de ética a própria vida, quando conforme aos costumes considerados corretos. A ética pode ser o estudo das ações ou dos costumes, e pode ser a própria realização de um tipo de comportamento.

Enquanto uma reflexão científica, que tipo de ciência seria a ética? Tratando de normas de comportamentos, deveria chamar-se uma ciência normativa. Tratando de costumes, pareceria uma ciência descritiva. Ou seria uma ciência de tipo mais especulativo, que tratasse, por exemplo, da questão fundamental da liberdade?

Que outra ciência estuda a liberdade humana, enquanto tal, e em suas realizações práticas? Onde se situa o estudo que pergunta se existe a liberdade? E como ele deveria ser definida teoricamente, a como deveria ser vivida, praticamente? Ora, ligado ao problema da liberdade, aparece sempre o problema do bem e do mal, e o problema da consciência moral e da lei, e vários outros problemas deste tipo.

## ÉTICA E FUNÇÃO PÚBLICA

### E na Administração Pública, qual o papel da ética?

Uma vez que é através das atividades desenvolvidas pela Administração Pública que o Estado alcança seus fins, seus agentes públicos são os responsáveis pelas decisões governamentais e pela execução dessas decisões.

Para que tais atividades não desvirtuem as finalidades estatais a Administração Pública se submete às normas constitucionais e às leis especiais. Todo esse aparato de normas objetiva a um comportamento ético e moral por parte de todos os agentes públicos que servem ao Estado.

### Princípios constitucionais que balizam a atividade administrativa:

Devemos atentar para o fato de que a Administração deve pautar seus atos pelos princípios elencados na Constituição Federal, em seu art. 37 que prevê: *“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 (...)”*.

Quanto aos citados princípios constitucionais, o entendimento do doutrinador pátrio Hely Lopes Meirelles é o seguinte:

– **Legalidade** – A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (...)

– **Impessoalidade** – O princípio da impessoalidade, (...), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (...)

– **Moralidade** – A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (...). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração” (...)

– **Publicidade** – Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. (...) O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais (...)

– **Eficiência** – O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legali-

dade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (...)”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- O interesse coletivo no Estado social e democrático de Direito existe para ofertar aos cidadãos um conjunto de condições que torne possível seu aperfeiçoamento integral e lhes permita um exer-

cício efetivo de todos os seus direitos fundamentais. Para tanto, os funcionários devem ser conscientes de sua função promocional dos poderes públicos e atuar em consequência disto. (tradução livre).”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Definir claramente qual é o fim específico pelo qual se cobra a legitimidade social;

- Determinar os meios adequados para alcançar esse fim e quais valores é preciso incorporar para alcançá-lo;

- Descobrir que hábitos a organização deve adquirir em seu conjunto e os membros que a compõem para incorporar esses valores e gerar, assim, um caráter que permita tomar decisões acertadamente em relação à meta eleita;

- Ter em conta os valores da moral cívica da sociedade em que se está imerso;
- Conhecer quais são os direitos que a sociedade reconhece às pessoas."

## ÉTICA NO SETOR PÚBLICO

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

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

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

São eles:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Conhecer quais são os direitos que a sociedade reconhece às pessoas."

Quando falamos sobre ética pública, logo pensamos em corrupção, extorsão, ineficiência, etc, mas na realidade o que devemos ter como ponto de referência em relação ao serviço público, ou na vida pública em geral, é que seja fixado um padrão a partir do qual possamos, em seguida julgar a atuação dos servidores públicos ou daqueles que estiverem envolvidos na vida pública, entretanto não basta que haja padrão, tão somente, é necessário que esse padrão seja ético, acima de tudo .

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

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

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

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

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

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

Um dos motivos para esta falta de mobilização social se dá, devido à falta de uma cultura cidadã, ou seja, a sociedade não exerce sua cidadania. A cidadania Segundo Milton Santos "é como uma lei", isto é, ela existe, mas precisa ser descoberta, aprendida, utilizada e reclamada e só evolui através de processos de luta. Essa evolução surge quando o cidadão adquire esse status, ou seja, quando passa a ter direitos sociais. A luta por esses direitos garante um padrão de vida mais decente. O Estado, por sua vez, tenta refrear os impulsos



---

## NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO

---

1. Noções de administração. Abordagens clássica, burocrática e sistêmica da administração. Evolução da administração pública no Brasil após 1930; reformas administrativas; a nova gestão pública. . . . .	01
2. Processo administrativo. Funções da administração: planejamento, organização, direção e controle. . . . .	16
3. Estrutura organizacional. . . . .	18
4. Cultura organizacional. . . . .	28
5. Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional. Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas. Comportamento organizacional: relações indivíduo/organização, motivação, liderança, desempenho. . . . .	34
6. Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ciclo PDCA. Ferramentas de gestão da qualidade. Modelo do gerespublica . . . . .	62
7. Noções de gestão de processos: técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos . . . . .	74
8. Legislação administrativa. Administração direta, indireta, e funcional. . . . .	83
9. Atos administrativos. Requisição. Regime jurídico dos servidores públicos federais: admissão, demissão, concurso público, estágio probatório, vencimento básico, licença, aposentadoria. . . . .	83
10. Noções de administração de recursos materiais. Noções de arquivologia. Arquivística: princípios e conceitos. Legislação arquivística. Gestão de documentos. Protocolos: recebimento, registro, distribuição, tramitação e expedição de documentos. Classificação de documentos de arquivo. Arquivamento e ordenação de documentos de arquivo. Tabela de temporalidade de documentos de arquivo. . . . .	105
11. Acondicionamento e armazenamento de documentos de arquivo. Preservação e conservação de documentos de arquivo. . . . .	116
12. Noções de licitação pública: fases, modalidades, dispensa e inexigibilidade. . . . .	116
13. Ética no serviço público: comportamento profissional, atitudes no serviço, organização do trabalho, prioridade em serviço. . . . .	116

---

**NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO. ABORDAGENS CLÁSSICA, BUROCRÁTICA E SISTÊMICA DA ADMINISTRAÇÃO. EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL APÓS 1930; REFORMAS ADMINISTRATIVAS; A NOVA GESTÃO PÚBLICA**

O estabelecimento de um novo padrão de administração pública no Brasil altera, sensivelmente, a relação do Estado com a sociedade, definindo novas formas de atuação do ponto de vista econômico e de execução das políticas públicas. O momento atual é de expectativa sobre a implementação dos princípios e diretrizes do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE1 de 1995. O objetivo deste estudo é o de avaliar alguns aspectos do plano de reforma para criar um pensamento crítico a respeito das mudanças propostas, verificando como ficam os mecanismos de controle da administração. Além disso, pretende-se conhecer um pouco mais sobre as mudanças na administração pública estabelecidas no PDRAE, propiciando um melhor entendimento dos conceitos no estudo do novo modelo que está sendo adotado.

A importância da reforma administrativa reside nas implicações desta reestruturação para a nação, tais como a redução da presença do Estado na economia, redução de déficit público e a melhoria na qualidade e eficiência dos serviços públicos. As modificações introduzidas por uma ampla reforma administrativa irão marcar profundamente a realidade das relações da sociedade com o governo, interferindo nos mecanismos de democracia e cidadania e alterando as relações de poder no Estado. Com tantos pontos importantes em jogo, é preciso avaliar qual será o resultado final desta reforma e quais serão as formas de controle da aplicação dos recursos públicos no novo modelo.

O controle da administração é um instrumento fundamental para o sucesso da reforma. Este fato foi reconhecido no próprio plano de reforma que coloca a Secretaria Federal de Controle como de importância estratégica na reforma e que muito contribuirá para a implementação de uma filosofia de controle por resultados. O Ministério da Fazenda, como órgão responsável, também é destacado pelo controle efetivo das despesas e pelo controle interno.

A reforma, como está concebida no plano, vai alterar consideravelmente a distribuição de poder dentro do Estado e a relação deste com a sociedade civil. Por isso, é fundamental uma análise criteriosa, considerando não só os aspectos da administração, mas, principalmente, os aspectos políticos envolvidos.

Diante destes fatos, o problema que se coloca é: como ficam os mecanismos de controle da administração pública federal com a implantação do modelo gerencial (pós-burocrático)?

Para responder a essa questão, serão analisados os mecanismos de descentralização, o controle formal e a participação da sociedade no controle da administração pública, buscando-se verificar como ficarão após a introdução do modelo.

O público alvo, deste trabalho, são os acadêmicos das áreas de administração e de ciências sociais e políticas, políticos e público em geral, interessados em entender melhor os fatos relacionados ao processo de reforma administrativa em curso no Brasil.

A análise será realizada por meio de alguns aspectos administrativos, políticos e históricos no processo de reforma proposto. Serão utilizados dados de artigos e textos de diversos atores como fonte de dados secundários para estabelecimento do marco teórico dos principais conceitos envolvidos. O PDRAE, as primeiras medidas adotadas pelo Governo para implementação da reforma, a Constituição Federal e a legislação infra-constitucional serão utilizados como fontes de dados primários.

Quando se fala em controle da administração pública não podemos separar o lado político do lado administrativo. O controle da administração pública, seja ele interno ou externo, está intimamente ligado aos processos políticos envolvidos. As reformas administrativas ocorridas no Brasil têm sempre se caracterizado pela dicotomia entre política.

E administração. Isto é o que demonstra Martins (1997) mediante a análise dos mecanismos de regulação política e inserção social na administração pública sob várias situações.

O autor mostra que a dosagem dos mecanismos de inserção social e regulação são fundamentais no processo de redefinição institucional trazido pela reforma. Para Martins, se, por um lado, os atributos intrínsecos e as técnicas de modelos e estratégias de inovação gerencial são exaltados, por outro, algumas questões permanecem sem resposta. O autor coloca a seguinte questão: *“em que extensão a busca da excelência burocrática ou pós-burocrática ..... pode figurar-se dicotomizante?”*.

Apesar da verificação do problema, equacionar os mecanismos de regulação e inserção social é algo complexo e requer considerações em casos específicos. Os extremos da dicotomia são: primeiro, decorrente da excessiva regulação política e pouca autonomia burocrática o que caracterizaria a *captura*; segundo, devido a uma situação de excessiva autonomia burocrática e baixa regulação política o que caracterizaria o *insulamento* (Martins, 1997). Os dois extremos devem ser evitados. O controle social da administração é necessário para garantir uma situação caracterizada como inserida e regulada.

A revolução gerencial traz uma série de ensinamentos. Certamente que sua qualidade mais ou menos dicotômica varia de acordo com o contexto social e o segmento da ação pública. No caso brasileiro, a modernização gerencial e a inserção social são certamente requisitos de excelência para as organizações públicas, tendencialmente ortodoxas e insuladas. Porém, a tendência de inserção social está perfeitamente correspondente com a tendência de consolidação de um padrão de representação de interesses sociais em bases neocorporativas (Martins, 1997).

Os riscos decorrentes da regulação política são inserções auto-orientadas o que, na hipótese pessimista, levaria a neo-insulamento burocrático ou insulamento pós-burocrático. A construção da regulação política em bases racionais é uma tarefa complexa e esbarra nos imperativos fisiológicos da governabilidade e no bloqueio à burocratização política. Nos processos de reforma administrativa no Brasil parece haver um hiato entre política e administração (Martins, 1997).

A reforma administrativa gerencial, traz justamente em seu bojo, o ímpeto descentralizante que busca dar mais autonomia burocrática. Com a autonomia dada pela redução de controles formais e devido à falta de estrutura de controle social para suprir a regulação política necessária, corre-se o risco de um processo de insulamento pós-burocrático.

#### *O Patrimonialismo e o Neopatrimonialismo*

A modificação dos mecanismos de controle na reforma administrativa em curso tem como pressuposto a redução da rigidez burocrática, o que implica a redução do componente formal da burocracia. Para entendermos o que significa a redução do componente formal da burocracia, analisaremos o conceito de neopatrimonialismo.



Em primeiro lugar é necessário relembrar o conceito de patrimonialismo. Segundo Schwartzman (1988), na concepção de Weber o patrimonialismo é forma de dominação onde não existe uma diferenciação clara entre a esfera pública e a privada. O conceito de patrimonialismo quando aplicado a sociedades contemporâneas leva aos conceitos de sociedades “tradicionais” em contrapartida às sociedades “modernas”, ou sem traços patrimoniais. Ainda, segundo Schwartzman (1988), Marx também enxergava uma espécie de patrimonialismo no “modo de produção asiático”. Este existia em sociedades pré-capitalistas e se caracterizava pela inexistência parcial ou total de propriedade privada ou, pelo menos, pela existência de um setor público na economia.

A dominação política racional-legal decorreu do casamento entre o patrimonialismo dos regimes absolutistas e a burguesia emergente na Europa. Ou seja, o surgimento da burocracia racional-legal em países com burguesia emergente decorreu de demandas por igualdade ante a lei (democracia de massas) combinadas à necessidade de refrear as pretensões dos vassalos e funcionários, que é uma espécie de aliança entre patrimonialismo e burguesia emergente (interesses capitalistas). Mas o que *ocorreria nos países onde não havia uma burguesia ascendente com a mesma força e importância que na Europa? Continuariam “tradicionais”?* Este é justamente o caso do Brasil que mantém traços do patrimonialismo no Estado Burocrático. O neopatrimonialismo não é simplesmente uma sobrevivência das estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um “*estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio*”, ou seja pela burocracia e a chamada classe política (Schwartzman, 1988).

Entendidos os motivos da existência de traços patrimoniais no Brasil, vamos entender o que significa o componente formal ou racionalidade formal da burocracia. Reduzir controles formais pode significar reduzir a racionalidade formal da burocracia ou deixar a racionalidade substancial se sobrepor.

Para Schwartzman (1988), baseando-se em Weber, a racionalidade formal é o mesmo que racionalidade legal, ou seja, uma série de normas explícitas de comportamento, ou “leis” que definem o que deve ou não ser feito pelo administrador em todas as circunstâncias. Já a racionalidade substancial tende a maximizar um conjunto de objetivos independentemente de regras e regulamentos formais. O surgimento da racionalidade substancial dentro do processo de dominação pode estar associado a dois fatores. O primeiro fator é a emergência da opinião pública e seus instrumentos e, de maneira mais específica, a democracia do tipo plebiscitária, que colocaria em risco os sistemas políticos baseados em normas estritas e consensuais. O segundo são as próprias “razões de Estado”, tal como são defendidas pelos detentores do poder. As “razões de Estado” em combinação com as massas passivas, destituídas e mobilizáveis são a receita para os regimes patrimoniais modernos (neopatrimonialismo).

No caso da burocracia sem o componente legal ou com este reduzido, vai predominar uma racionalidade exclusivamente técnica, onde o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente. Neste ponto fica caracterizada uma racionalidade apenas substancial, que é justamente a base do neopatrimonialismo (Schwartzman, 1988).

A formação patrimonialista da administração pública no Brasil é fundamentada com base na formação histórica de nosso Estado e sociedade civil (Pinho, 1998). Talvez o clímax dos processos de patrimonialismo e corrupção se deu no Governo de Fernando Collor e culminou no *impeachment* do mesmo.

Em 06 dezembro de 1993, após o *impeachment*, foi criada uma Comissão Especial pela Presidência da República que tinha como essência a averiguação dos processos de corrupção que se alastra-

vam na administração pública brasileira. No relatório “A Comissão Especial e a corrupção na administração pública federal”, de dezembro de 1994, está o resultado dos trabalhos de investigação dos meandros da corrupção dentro da administração. O relatório é claro e confirma que as práticas patrimoniais estavam profundamente enraizadas na cultura do Estado brasileiro. São identificados problemas em praticamente todos os setores da administração federal. Os sistemas de controle são vistos como ausentes ou ineficazes.

Este problema cultural de patrimonialismo no Estado brasileiro não pode de maneira nenhuma ser encarado de forma simplista e considerado superado no embasamento do plano de reforma. Aliás, deve ser tratado com a importância suficiente para que se possa pensar em mecanismos de controles adequados. Reduzir o componente formal da burocracia pode justamente implicar em adoção de uma racionalidade apenas substancial, justificada somente pelas “razões de Estado”, tornando o controle da administração ineficaz ou inexistente.

A flexibilização da administração, nesta reforma, será resultado da descentralização e da introdução de uma maior autonomia para os gestores públicos. A descentralização e a flexibilização são, sem dúvida, um benefício do ponto de vista administrativo que na administração pública deve ser vista com cautela pelas implicações políticas possíveis. O controle destas estruturas descentralizadas é pretendido via contratos de gestão. Os controles serão exercidos em cima dos parâmetros negociados nos contratos de gestão e os gestores terão grande autonomia de administração dos recursos.

Médici e Barros Silva (1993) afirmam que a administração flexível surgiu como um requisito básico de modernização das organizações públicas e privadas, não como modismo, mas em decorrência das mudanças que ocorreram no contexto mundial da economia globalizada e do ambiente cultural e tecnológico das organizações. A crise econômica mundial dos anos 70 influenciou na mudança dos estilos de gestão do setor público, os quais passaram a ser uma importante condição de competitividade para a nação. O Estado passou a ter que enfrentar novas estratégias internacionais de competitividade, que utilizavam métodos comparativos de vantagens e se baseavam na redução dos custos e na melhoria da qualidade. Os investimentos nacionais passaram a utilizar a estratégia de atração dos capitais internacionais, cuja capacidade de atração depende de máquinas estatais desburocratizadas e de legislações compatíveis com lucratividade e desempenho. A transferência de capitais internacionais não mais enfrenta barreiras graças às novas tecnologias e às possibilidades de integração competitiva. Em função disso, o Estado necessita empreender esforços no sentido de tornar o país atrativo para esses capitais internacionais. A administração pública por sua vez precisa abandonar as estratégias de isonomia e padronização das condições de trabalho, tendo em vista as mudanças de hábitos provocadas pela mundialização da economia. Sendo assim, a necessidade de adaptação às mudanças e a rapidez nas respostas passa a ser uma exigência nas administrações flexíveis dos tempos modernos, o que muitas vezes implica em montagem e desmontagem de estruturas produtivas com grande facilidade.

Osborne e Gaebler (1990) descrevem os benefícios da descentralização. O princípio é dar mais autonomia à unidade de administração local, dando mais liberdade aos seus gestores, e com isso a estrutura como um todo terá grandes vantagens, tais como: primeiro, instituições descentralizadas são mais flexíveis que as instituições centralizadas e podem responder com muito mais rapidez a mudanças nas circunstâncias ou nas necessidades dos clientes; segundo, instituições descentralizadas são muito mais eficientes que as centralizadas; terceiro: instituições descentralizadas são muito mais inovadoras do que as centralizadas; e quarto, instituições descentralizadas têm moral elevada, são mais comprometidas e produtivas.

A argumentação de Osborne e Gaebler (1990) traz a ideia de empreendedorismo na administração pública e do controle social uma vez que a sociedade passa a ter uma atuação importante na fiscalização dos atos dos gestores públicos. Os autores dizem, ainda, que os líderes empreendedores empregam um variado número de estratégias para fazer o controle retornar às mãos daqueles que se encontram na ponta mais baixa da hierarquia, onde as coisas, acontecem de fato. Uma das formas é a administração participativa, visando descentralizar o processo de tomada de decisões. A responsabilidade sobre os recursos gera, também, uma responsabilidade sobre os resultados.

No entanto, outra forma de analisar o processo de descentralização é colocado por Felicíssimo (1994). Para o autor, a descentralização pode ser vista de duas formas diferentes.

Uma, na qual a descentralização envolve necessariamente a ampliação da cidadania. Porém, segundo o autor, isto nem sempre vai além de um desejo que não se realiza. A segunda forma é justamente o contraponto desta concepção e, segundo o autor, decorre da *pressão da ideologia efficientista* que pensa apenas na resolução imediata dos problemas mais evidentes, restringindo o volume de demandas, resultado da participação nas decisões.

Entendemos que o processo de reforma atual é marcado por esse *efficientismo*, desprezando-se os problemas políticos e culturais da administração pública e não prevendo os mecanismos de controle adequados. A reforma pressupõe uma participação social ativa, por meio do controle social, e uma responsabilização dos gestores públicos (*accountability*) que precisa ser concebida dentro do contexto de nossa sociedade.

O PDRAE estabelece as diretrizes de implantação de um modelo “gerencial” ou “pós-burocrático” para a administração pública no Brasil.

O modelo burocrático clássico é marcado por algumas características tais como a impessoalidade, o formalismo (legalidade), a ideologia carreira, hierarquia e profissionalização. Neste modelo o controle é fortemente marcado pela característica da legalidade e realizado *a priori*.

No novo modelo “gerencial”, a maioria destas características da burocracia são mantidas com exceção do formalismo, ao qual é sugerida a sua redução, dando-se uma liberdade maior ao gestor público para este expressar a sua criatividade. A autonomia do gestor é aumentada através de mecanismos de descentralização. Também, são utilizados vários conceitos e práticas de administração privada aplicadas à administração pública, tais como: Reengenharia, Qualidade Total e outros. O controle no modelo deve ter ênfase nos resultados (*a posteriori*) e, além disso, a sociedade deverá ter uma participação mas efetiva na fiscalização dos atos dos gestores públicos atuando como controle social.

Entre as principais mudanças a serem introduzidas pelo PDRAE, em relação ao modelo burocrático clássico, temos a redução do formalismo, descentralização das funções públicas com o horizontalização das estruturas, incentivo à criatividade e, ainda, a introdução da competição administrada. Neste enfoque, a Constituição Federal de 1988 é encarada, nas premissas do plano, como um retrocesso burocrático, principalmente, pelas restrições impostas à admissão e demissão de servidores e, ainda, pelos privilégios concedidos ou mantidos a determinadas categorias que elevaram o custo da máquina pública.

Bresser Pereira (1997) fala que no século dezenove a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista e isto representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Mais tarde, com o crescimento do Estado, a burocracia se tornou ineficiente. Assim, considerando que o patrimonialismo estaria extinto ou reduzido pela introdução de um modelo burocrático e considerando a ineficiência do modelo burocrático no momen-

to atual, não haveria mais necessidade de critérios rígidos formais, como os adotados na administração burocrática, sendo permitido a redução da rigidez burocrática mediante estabelecimento de um modelo gerencial mais eficiente<sup>2</sup>.

Esta avaliação não leva em conta os mecanismos de persistência do patrimonialismo nos Estados modernos e, particularmente, nos Estados onde não houve, no seu processo histórico, a existência de uma burguesia emergente como no caso do Brasil. O relatório “A comissão especial e a corrupção na administração pública federal” de dezembro de 1994 da Comissão Especial, criada pela Presidência da República por meio do Decreto 1001/93, mostra como está nossa administração e confirma que as práticas patrimoniais estão profundamente enraizadas na cultura do Estado brasileiro. A possibilidade de manutenção de práticas neopatrimoniais é um problema que deve ser muito bem avaliado nos processos de reforma do Estado, desde que interferem diretamente nos mecanismos de poder. Esta questão política não pode ser desconsiderada num processo de reforma institucional tão amplo como o pretendido pelo governo por meio do PDRAE de 1995.

Fleury (1997) fala sobre o que considera os pressupostos doutrinários do plano de reforma. Entre eles, a autora lembra as palavras de Bresser Pereira (1996) “...*Já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori de resultados*”.

Em contraposição, a autora cita Martins (1995) que diz que esse pensamento é puro caso de *Wishful thinking* (ou seja um pensamento apenas de desejo e não de realidade) contra todas as evidências conhecidas, nas quais se observa que a administração pública brasileira foi-se expandindo por camadas, como em um bolo de festas, somando à administração patrimonial e clientelista - preponderante até os anos 30 - a camada da administração burocrática - “daspiniana”-, acrescentada da camada gerencial - desde os grupos executivos dos anos 60 aos empresários das estatais dos anos 70. Para Fleury “... *na política e na administração a coexistência de formas pretéritas com as mais modernas apenas indica que elas cumprem diferentes funções no processo de circulação do poder.*”

Um segundo pressuposto doutrinário, colocado por Fleury (1997), é sobre a afirmação, que orienta a reforma, do caráter antidemocrático da burocracia. Segundo a autora “*Ora, qualquer leitor com alguma familiaridade com a teoria sociológica, weberiana ou não, sabe que a emergência de uma administração burocrática é a contra face da cidadania, um dos pilares, portanto, do Estado democrático.*”

Muitos outros autores também mostram o simplismo de alguns enfoques de reformas administrativas na América Latina<sup>3</sup>. Este simplismo, muitas vezes, decorre da dicotomia entre política e administração nos planos de reforma. No Brasil, especificamente, temos que considerar os traços de dominação tradicional, resultado da formação histórica, da persistência de práticas neopatrimoniais, da realidade do nível de desenvolvimento político e da cultura de nossa sociedade. Ainda no Brasil, as reformas administrativas tem se caracterizado por uma centralização política, administrativa e inacessibilidade da participação individual e comunitária à formulação da política pública.

Entretanto, é ponto pacífico que a administração pública brasileira precisa de uma reformulação. Os traços tradicionais marcaram profundamente a cultura dentro das organizações públicas, gerando ineficiência, clientelismo, nepotismo e outros degenerações que a burocracia não conseguiu debelar. A crise do Estado de bem estar social, a integração econômica com o resto do mundo e o déficit do setor público exigem uma elevação do padrão de eficiência e eficácia das ações públicas.

Diante desse quadro, é consenso a necessidade de reforma do aparelho do Estado. A flexibilização da administração traz diversas vantagens do ponto de vista administrativo. Porém, em contra partida, é importante o estabelecimento de mecanismos de controle da atuação dos gestores públicos nos programas do governo. Os mecanismos de controle interno formais têm demonstrado que não são suficientes para garantir que o serviço público sirva sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo democrático. A organização burocrática tem demonstrado incapacidade em contrabalançar abusos como corrupção, conduta aética e arbitrariedades do poder (Campos, 1990).

O plano de reforma não esboça claramente mecanismos de controle social. O que se tem bem claro são os mecanismos de controle de resultado com a introdução cada vez maior dos contratos de gestão. A questão que colocamos é: será que uma organização pública dando resultado estará, necessariamente, aplicando os recursos da melhor maneira do ponto de vista social? Sem dúvida que os valores na administração pública devem ser outros, diferentes dos princípios da administração privada. Não se pode apenas pensar em resultados na administração pública. A controle social deve ser justamente o fiel da balança.

Segundo Ribeiro (1997), a reforma administrativa, no Brasil, não é um fenômeno isolado. Simultaneamente, existem fatores de ordens diversas que influenciam a condução dos negócios. Os fatores de dimensão econômica forçam a eficiência; os fatores de ordem política cobram a efetividade, enquanto os fatores de dimensão tecnológica possibilitam a transparência e a qualidade dos serviços. O controle dos resultados depende da conjugação desses fatores. Um esforço de adequação institucional e uma reflexão mais profunda sobre o papel do controle nas organizações públicas, em qualquer que seja o tipo de controle utilizado (preventivo, corretivo, quer na linguagem do paradigma gerencial), em contexto democrático e de revolução tecnológica, se fazem necessários.

Assim, uma ampla reforma, que implica maior flexibilidade para a gestão, requer além de uma boa estruturação dos mecanismos de controle formais, também, que se abra perspectivas, principalmente, para uma maior participação social e, conseqüentemente, para a ampliação da democracia participativa. O importante é que alcancemos uma situação inserida e regulada, como colocado por Martins (1997). Quando falamos em participação social, nos referimos entre outras coisas à responsabilização dos gestores públicos pelos atos praticados e participação social nas políticas públicas, ou seja, ao que se chama de *accountability*. Isto significa um estímulo à organização social, educação para a cidadania e participação efetiva na formulação das políticas públicas do governo.

Entretanto, segundo Cunill Grau (1996), deve-se ter cuidado na geração de mecanismos de participação social. Os mecanismos institucionalizados podem não estimular a organização social e, em contrapartida, vir a se constituir em uma desarticulação do tecido social e fortalecer as assimetrias da representação social, redundando no enfraquecimento da sociedade civil. Apesar disso, a autora fala que é necessária a criação de uma discriminação positiva para envolvimento dos atores interessados. As experiências mostram que esta é uma tarefa extremamente complicada, sobretudo devido às limitações do próprio Estado. A autora ressalta, por fim, que se deve questionar o grau de influência dos processos de reforma do Estado, em curso na América Latina, na alteração de sua dimensão político-institucional, por meio de reformas políticas, de reformas jurídicas e de processos de descentralização político-administrativa, de forma que criem um modelo institucional estável, aumentem a representatividade política e evitem a orientação patrimonialista e clientelista da máquina administrativa.

Outra forma de analisar este problema é do ponto de vista de capacidade de articulação dos diversos atores interessados pelo Estado na consecução dos interesses públicos. Ou seja, a capacidade de governança. Esta capacidade de articulação implica em se ter condições possíveis de controle sobre os recursos públicos disponíveis para os atores envolvidos. Bresser Pereira (1996) coloca a reforma administrativa como o desencadeamento do processo de governança na administração pública. Para ele, existe governança quando o Estado tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

Tornar realidade as decisões que toma necessita de um sistema de controle que corrija os rumos para se alcançar os objetivos. Assim, o conceito de *governance*, colocado por Diniz (1997, 1998), nos parece mais adequado para enfocar o problema quando a autora inclui o conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõe um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, em lugar de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão. Evitar a captura do poder público é uma tarefa complexa e implica estimular ou mesmo produzir um tecido associativo favorável ao desempenho governamental eficiente.

O controle é uma ferramenta importante dentro da administração. Sem controle os rumos não são corrigidos, os objetivos principais muitas vezes ficam colocados em segundo plano, há desperdício e inadequação no uso dos recursos. Além disso, quando prevalece a má-fé ocorrem também roubos e desmandos.

O controle da administração pública surge dessa necessidade de correção de rumos frente aos interesses da sociedade, que foram legitimados nas propostas dos candidatos vencedores nas eleições, e da obrigação da utilização regular dos recursos públicos. Aqui não nos interessa classificar o controle como interno, externo ou qualquer outra das diversas classificações possíveis. Nos interessa entender os mecanismos de controle de uma forma mais ampla como parte de um processo administrativo e político. Assim, o processo poderia ser encarado com a seguinte sequência: proposta do candidato, eleição, planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei orçamentária anual), execução, controle e realimentação. O controle aparece como uma etapa do processo que procura assegurar o planejamento, dando informações para serem retroalimentadas.

Dentro deste enfoque, tudo estaria perfeito se não fosse questionável a própria legitimidade do processo de democracia representativa na elaboração da proposta e no planejamento fixado no orçamento, além do ineficiente sistema de controle. Ou seja, existe uma grande distância entre o que é planejado e o interesse público e, ainda, uma ineficácia dos mecanismos de controle que poderiam corrigir os rumos. Sem conhecimento do funcionamento do sistema a sociedade assiste sem reação ao jogo político de interesses na utilização dos recursos públicos.

Então, como controlar a administração? Como reduzir as práticas neopatrimonialistas? Os controles formais não são suficientes e sabe-se que é necessário controle de resultados. Muito se fala em redução dos controles formais, atuação mais intensa no resultado e controle social. A mudança de foco para os resultados depende de mudanças na estrutura e nos procedimentos da administração. Já o controle social pressupõe uma sociedade organizada e consciente de seus direitos. Uma sociedade que conhece os caminhos da burocracia e tem condições efetivas de fiscalizar e cobrar resultados.



O controle social pressupõe mecanismos formais de atuação da sociedade e, ainda, que estes mecanismos sejam ágeis e conhecidos. Porém, todos sabemos que mesmo as camadas mais privilegiadas da nossa sociedade não tem o conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública. Os procedimentos são obscuros e não há a publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades. Quando há a publicidade, os mecanismos de atuação não são suficientes para impedir e/ou coibir abusos. O patrimonialismo é muito forte na cultura de nossa administração (Pinho, 1998). Torna-se difícil admitir que o controle social passará a atuar naturalmente numa sociedade civil sem tradição de organização. No entanto, a reforma administrativa em curso parte do princípio que nossa sociedade está preparada e lança ao seu encargo tarefas que dificilmente serão cumpridas. A responsabilização dos gestores (*Accountability*) fica longe de ser atingida. A Flexibilidade na administração é enfatizada, no plano de reforma, como forma de tornar a administração mais eficiente e eficaz, porém pode estar deixando a situação ainda mais crítica, já que não há grandes perspectivas de controle social.

Segundo Schwartzman (1996), a visão moderna da administração parte do princípio de que o administrador é honesto até prova em contrário, dá ampla flexibilidade de ação para os dirigentes das organizações, e substitui os controles formais pela avaliação de resultados. Porém, os controles formais continuam existindo pelo fato de que a simples eliminação das restrições e controles burocráticos não é suficiente para garantir o bom desempenho e a correção no uso dos recursos públicos por parte das instituições governamentais. Neste problema temos dois pontos-chaves: o desempenho e o controle. O primeiro é marcado pela cultura e depende do mercado e das profissões que se exerce. Mercado e profissões dentro do jogo econômico são mais fáceis de se criar, enquanto cultura faz parte de um processo de longa duração. O segundo problema diz respeito ao controle, cujos órgãos oficiais, Tribunal de Contas e Secretarias de Controle interno pecam pela falta de capacidade técnica e legitimidade para exercer a função. Na perspectiva do controle, o autor cita os contratos de gestão, tendo os conselhos como um importante instrumento de coordenação e acompanhamento das ações governamentais. Estes conselhos devem satisfazer aos critérios de representatividade de pessoas da sociedade e devem ter um forte componente profissional que lhes possa dar prestígio, respeitabilidade e capacidade de trabalho coordenado (Schwartzman, 1996).

Os contratos de gestão se tornam peça muito importante, pois a relação entre as entidades de prestação de serviços descentralizados e o Estado se darão basicamente por este tipo de contrato após a reforma. Os controles passam a se restringir aos parâmetros que foram negociados nos contratos de gestão e, desta forma, é importante verificar as possibilidades efetivas de convergência com o interesse público. Não podemos apenas mostrar os exemplos positivos e esquecer de avaliar com muita atenção as possibilidades de deficiências. Principalmente, se esta ferramenta passar a ser o instrumento de definição de parâmetros de controle. Podem surgir diversas dificuldades na elaboração de contratos de gestão, tais como: o que significa resultado para a administração pública?; quais devem ser os parâmetros de controle?; os conselhos não poderiam ser cooptados?; existirá capacitação técnica para exercer a atividade de fiscalização?; qual deve ser o fluxo financeiro para as entidades de prestação de serviço descentralizado?

Ramos (1997) recomenda a necessidade de se adotar as medidas sugeridas pela teoria do agente-principal<sup>4</sup> a fim de se enfrentar os problemas de adequação da estrutura de incentivos e da efetivação do controle social. Além disso, fala que se deve levar em conta o processo de negociação dos instrumentos e os sistemas de aprendizado na administração pública com ênfase na capacitação do núcleo estratégico.

Przeworski(1998) faz uma discussão da teoria *agent x principal* no texto “Sobre o desenho do Estado uma perspectiva *agent x principal*”. Outro ponto a ressaltar, diz respeito ao controle da administração pública sendo analisado sob dois aspectos: o político e o administrativo. A reforma estabelece uma separação completa entre a política e administração, porém há laços indissociáveis nos dois temas.

Analisando-se a história recente, veremos que a autonomia pretendida na atual reforma já existia desde a Decreto Lei 200/67. Naquele período, o Estado cresceu desordenadamente mediante a multiplicação de entidades da administração indireta. O processo foi tão intenso que, apesar de excessivas normas e regulamentos, o controle político saiu das mãos do governo (Pinho, 1998). As empresas estatais, autarquias e fundações por vezes estavam estabelecendo políticas públicas. O controle político do governo central estava profundamente comprometido.

Na atual reforma, ao modificar-se a estrutura das relações com as atividades descentralizadas do governo, estabelece-se, entretanto, uma vinculação política fechada com o governo central. Principalmente no caso das Organizações Sociais<sup>5</sup>, onde os servidores deixam de entrar por concurso e são contratados no mercado por conselhos gestores. Tanto os conselhos gestores como a comissão de fiscalização da entidade serão indicados diretamente pelo ministro da área. As políticas públicas serão elaboradas no núcleo estratégico de forma centralizada (Bresser Pereira, 1996). Fica difícil controlar as contratações políticas e malversação dos recursos públicos se há autonomia para tal e se os parâmetros estabelecidos nos contratos de gestão forem cumpridos. O número de servidores nas atividades descentralizadas é muito grande e, no sistema atual, de difícil controle político. Com a reforma, a cooptação destas camadas da administração se torna um trunfo poderoso dentro do cenário político. Ficam ligados diretamente apenas uma parcela menor de servidores, carreiras típicas de Estado, que continuariam entrando por concurso, porém com salários maiores e certamente por esse motivo vinculados aos preceitos da organização burocrática do núcleo estratégico. Sem meios de controle social adequados, os recursos públicos ficam à disposição dos grupos políticos no poder e distantes do interesse público.

Finalmente, vale colocar aqui um breve comentário sobre as possibilidades de controle via sistemas informatizados. Independente da mudança estrutural proposta, a reforma administrativa traz a intenção de fortalecimento dos sistemas informatizados de gestão pública que desempenham controles sobre a administração financeira, orçamentária, patrimonial e de pessoal, a exemplo do SIAFI, SIDOR, SISPLAN e SIAPE e outros sistemas que restabelecem mecanismos de controle há muito tempo perdidos. Estes sistemas visam a centralização das informações que abrangem diversas áreas: pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento e controle interno do governo federal. Esta é uma medida de importância imensurável no contexto de controle dos recursos públicos. O controle formal, antes exercido com normas e procedimentos escritos, agora passam a ser padronizados nos sistemas informatizados, tornando-se uma arma poderosa no acompanhamento dos resultados. A Internet pode ser também um canal para o controle efetivo das ações e projetos das instituições públicas (Sato, 1997). A informatização será no futuro a grande arma do sistema de controle social. Para isso é preciso uma grande vontade política, visto que os meios só dependem de investimento para viabilizar mecanismos de controle social estruturados com base em informação desses sistemas de informação.

---

## NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA

---

1.	Orçamento público. Conceito. Técnicas Orçamentárias. Princípios orçamentários. Ciclo Orçamentário. O orçamento público no Brasil. Plano Plurianual na Constituição Federal. Diretrizes orçamentárias na Constituição Federal. Orçamento anual na Constituição Federal. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais . . . . .	01
2.	Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução . . . . .	25
3.	Receita pública. Conceito. Classificação segundo a natureza. Etapas e estágios. . . . .	34
4.	Despesa pública. Conceito. Classificação segundo a natureza. Etapas e estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores . . . . .	36
5.	Lei de Responsabilidade Fiscal. Conceitos e objetivos. Planejamento . . . . .	48

**ORÇAMENTO PÚBLICO. CONCEITO. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS. CICLO ORÇAMENTÁRIO. O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL. PLANO PLURIANUAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ORÇAMENTO ANUAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTRUTURA PROGRAMÁTICA. CRÉDITOS ORDINÁRIOS 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 surjam, 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, comção 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.<sup>1</sup>

### **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.

Em sua expressão final, o orçamento é um extenso conjunto de valores agrupados por unidades orçamentárias, funções, programas, atividades e projetos.

1 Fonte: [www.danielgiotti.com.br/www.tesouro.fazenda.gov.br/](http://www.danielgiotti.com.br/www.tesouro.fazenda.gov.br/) [www.portal-transparencia.gov.br](http://www.portal-transparencia.gov.br)

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 evidência 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 ordenamento.

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.

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

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

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

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

A reforma na Constituição imperial de 1824, emendada pela Lei de 12.08.1834, regulou o funcionamento das assembleias legislativas provinciais definindo-lhes a competência na fixação das receitas e despesas municipais e provinciais, bem como regrando 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”, tacking dos ingleses, os riders dos norte-americanos, ou os Bepackungen dos alemães, ou ainda os cavaliers budgétaires dos franceses. Prática essa denominada por Epitácio Pessoa em 1922 de “verdadeira calamidade nacional”. No dizer de Ruy Barbosa, eram os “orçamentos rabi-longos”, que introduziram o registro de hipotecas no Brasil e até a alteração no processo de desquite propiciaram. Essa foi a primeira inserção deste princípio em textos constitucionais brasileiros, já na sua formulação clássica, segundo a qual a lei orçamentária não



deveria conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas: a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação de receita; e a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Exceção a este princípio basilar foi a Constituição de 1937, que previa a aprovação pelo Legislativo de verbas globais por órgãos e entidades. A elaboração do orçamento continuava sendo de responsabilidade do Poder Executivo - agora a cargo de um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República

- e seu exame e aprovação seria da competência da Câmara dos Deputados e do Conselho Fiscal. Durante o Estado Novo, entretanto, nem mesmo essa prerrogativa chegou a ser exercida, uma vez que as casas legislativas não foram instaladas e os orçamentos do período 1938-45 terminaram sendo elaborados e aprovados pelo Presidente da República, com o assessoramento do recém criado Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP.

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir de 1967, a Constituição deixou de consignar expressamente o mandamento de que o orçamento seria uno, inserto no texto constitucional desde 1934. Coincidentemente, foi nessa Constituição que, ao lado do orçamento anual, se introduziu o orçamento plurianual de investimentos. Desta maneira, introduziu-se um novo PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL-ORÇAMENTÁRIO, O DA PROGRAMAÇÃO - a programação constante da lei orçamentária relativa aos projetos com duração superior ao exercício financeiro devem observar o planejamento de médio e longo prazo constante de outras normas preordenadoras. Sem ferir o princípio da unida-

1.	Princípios de Contabilidade sob a perspectiva do setor público. ....	01
2.	Conceituação, objeto e campo de aplicação. ....	03
3.	Patrimônio e sistemas contábeis. ....	05
4.	Variações patrimoniais. ....	06
5.	Demonstrações contábeis segundo a lei nº 4.320/1964 e alterações. ....	09
6.	Plano de contas aplicado ao setor público.Regime contábil. ....	31
7.	Despesa pública: conceito, etapas, estágios e categorias econômicas. ....	41
8.	Receita pública: conceito, etapas, estágios e categorias econômicas. ....	41
9.	Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI): conceitos básicos, objetivos, características, instrumentos de segurança e principais documentos de entrada. Conta Única do Tesouro Nacional. Suprimento de fundos. ....	41

## PRINCÍPIOS DE CONTABILIDADE SOB A PERSPECTIVA DO SETOR PÚBLICO

Os Princípios de Contabilidade representam a essência das doutrinas e teorias relativas à Ciência da Contabilidade. Concer-nem, pois, à Contabilidade no seu sentido mais amplo de ciência social, cujo objeto é o patrimônio das entidades.

Segundo o Manual de Contabilidade Societária (2018, p.20),

“O uso de princípios, ao invés de regras, obriga, é claro, a maior julgamento e a maior análise, exigindo maior preparação, mas, por outro lado, permite que se produzam informações contábeis com muito maior qualidade e utilidade, dependendo, é claro, da quali-dade com que o contabilista exerça sua profissão.”

Grande parte por influência do Fisco, a Contabilidade sempre foi vista como um conjunto de regras padrões, que deveriam ser aplicadas de maneira praticamente imutável, mas estamos no meio de uma transição.

### A Resolução nº 750/93

A Resolução 750/93 (com suas alterações) foi a principal norma a tratar dos Princípios de Contabilidade e apresentava, antes de ser revogada, em 2016, a seguinte lista de princípios:

Art. 3º São Princípios de Contabilidade: (Redação dada pela Re-solução CFC nº. 1.282/10)

- 1) da Entidade;
- 2) o da Continuidade;
- 3) o da Oportunidade
- 4) o do Registro Pelo Valor Original;
- 5) (Revogado pela Resolução CFC nº. 1.282/10)
- 6) o da Competência
- 7) o da Prudência.

### PRINCÍPIO DA ENTIDADE

O Princípio da entidade reconhece o Patrimônio como objeto da Contabilidade. Ademais, afirma a autonomia patrimonial, a ne-cessidade da diferenciação de um patrimônio particular no univer-so dos patrimônios existentes.

Independentemente de pertencer a uma pessoa, um conjunto de pessoas, uma sociedade ou instituição de qualquer natureza ou finalidade, com ou sem fins lucrativos.

Ou seja, nesta acepção, o Patrimônio não se confunde com aqueles dos seus sócios ou proprietários, no caso de sociedade ou instituição.

### PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE

O Princípio da Continuidade pressupõe que a Entidade conti-nuará em operação no futuro. Portanto, a mensuração e a apre-sentação dos componentes do patrimônio levam em conta esta circunstância.

### PRINCÍPIO DA OPORTUNIDADE

O Princípio da Oportunidade refere-se ao processo de mensu-ração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.

Informação contábil de qualidade é de suma importância, pes-soal, mas também é necessário que ela chegue no momento certo.

A falta de integridade e tempestividade na produção e na di-vulgação da informação contábil pode ocasionar a perda de sua relevância. Por isso é necessário ponderar a relação entre a oportu-nidade e a confiabilidade da informação.

### PRINCÍPIO DO REGISTRO PELO VALOR ORIGINAL

O Princípio do Registro pelo Valor Original determina que os componentes do patrimônio devem ser inicialmente registrados pelos valores originais das transações, expressos em moeda nacio-nal. Posteriormente, poderão sofrer variações.

### PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA, REGIME DE COMPETÊNCIA X REGIME DE CAIXA

O Princípio da Competência determina que os efeitos das tran-sações e outros eventos sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento.

Na contabilidade, as receitas (por exemplo, receita de vendas, receita de alugueis, receita de juros) e as despesas (por exemplo, custo da mercadoria vendida, despesas com comissão, ICMS sobre vendas) devem ser reconhecidas segundo o princípio da competên-cia. Essa é a regra.

O princípio da competência pressupõe a adoção do regime de competência. Em contraposição ao regime de caixa, que é o regi-me contábil que apropria as receitas e despesas no período de seu recebimento ou pagamento, respectivamente, independentemente do momento em que são realizadas.

Regime de competência é o que apropria receitas e despesas ao período de sua realização. Independentemente do efetivo rece-bimento das receitas ou do pagamento das despesas.

Exemplo: imagine que o determinado prestador de serviço tenha recebido adiantadamente, em outubro de 2018, R\$ 10.000 para realizar a reforma de uma casa. Só que o serviço será prestado apenas no mês de dezembro do mês.

Pelo regime de caixa, a receita é reconhecida em outubro, pois foi nesse mês que ocorreu o recebimento. Pelo regime de compe-tência, a receita é reconhecida quando ela for ganha, realizada. E isso só ocorre quando o serviço for prestado, ou seja, em dezembro de 2018.

Destacamos que a regra é que aplicado o Regime de Compe-tência excepcionalmente, o Regime de Caixa.

Como consequência do Regime de Competência, temos a cha-mada “Simultaneidade de Receitas e Despesas Correlatas”. Assim, quando realizo a venda de uma mercadoria e procedo à sua entre-ga, devo reconhecer simultaneamente a receita de vendas e todas as despesas que correspondam a essa venda.

### PRINCÍPIO DA PRUDÊNCIA

Princípios de Contabilidade. O Princípio da PRUDÊNCIA deter-mina a adoção do menor valor para os componentes do ativo e do maior para os do passivo, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o patrimônio líquido.

O entendimento é o seguinte: quando se apresentem alternati-vas válidas para quantificação das mutações patrimoniais que alte-rem o PL, escolhe-se o menor valor para o ativo, e maior valor para o passivo. Assim, se é possível que a conta clientes fique avaliada pelo total de vendas, no montante de R\$ 100.000,00. Mas, se é pos-sível também estimar que 5% desses valores não serão recebíveis, deveremos fazer a estimativa de perda adequada.



## A Revogação da Resolução 750/93

Princípios de Contabilidade. Pessoal, a Resolução 750/93 foi revogada pela 2016/NBCTSPEC – NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – de 04/10/2016.

Conforme afirma o Conselho Federal de Contabilidade, no processo de revisão da Resolução nº 750/1993, surgiram questões como, por exemplo, a preponderância de alguns princípios da contabilidade sobre outros. Ou seja, alguns princípios não apresentados na Resolução nº 750/1993 poderiam ser interpretados como de menor relevância, ou não “fundamentais”, gerando dúvidas para os profissionais.

Outro ponto considerado no processo de revisão da resolução foi a mudança do contexto socioeconômico do Brasil. Esse fato evidenciou a necessidade de alguns ajustes, como a avaliação da aplicabilidade do princípio da atualização monetária no contexto da estabilidade financeira. Desse processo de revisão surgiu a Resolução nº 1.282/2010, alterando a Resolução nº 750/1993. No meio acadêmico, a revogação da resolução foi bem recebida e os Princípios de Contabilidade continuam presentes.

São aplicados em diversas situações e, alguns deles nem são chamados expressamente de princípios. Ademais, não estão elencados em uma única norma.

### Estrutura Conceitual básica – CPC 00

A atual versão da Estrutura Conceitual, conhecida como o CPC 00, é de acordo como o Manual de Contabilidade Societária, (2018, p.29), “um conjunto de teorias que um órgão regulador, uma lei ou quem tem poder para emitir normas escolhe, entre as teorias e/ou suas vertentes todas à disposição, com o objetivo de nela se basear para emitir as normas contábeis.”

Segue a forma como essa norma CPC 00 trata os princípios já conhecidos:

#### Continuidade

##### Premissa subjacente Continuidade

4.1. As demonstrações contábeis normalmente são elaboradas tendo como premissa que a entidade está em atividade (going concern assumption) e irá manter-se em operação por um futuro previsível. Desse modo, parte-se do pressuposto de que a entidade não tem a intenção, nem tampouco a necessidade, de entrar em processo de liquidação ou de reduzir materialmente a escala de suas operações.

Por outro lado, se essa intenção ou necessidade existir, as demonstrações contábeis podem ter que ser elaboradas em bases diferentes. Nesse caso, a base de elaboração utilizada deve ser divulgada.

#### Oportunidade

##### Representação fidedigna

QC12. Os relatórios contábil-financeiros representam um fenômeno econômico em palavras e números. Para ser útil, a informação contábil-financeira não tem só que representar um fenômeno relevante, mas tem também que representar com fidedignidade o fenômeno que se propõe representar.

Para ser representação perfeitamente fidedigna, a realidade tratada precisa ter três atributos. Ela tem que ser completa, neutra e livre de erro. É claro, a perfeição é rara, se de fato alcançável. O objetivo é maximizar referidos atributos na extensão que seja possível.

## Características qualitativas de melhoria

QC19. Comparabilidade, verificabilidade, tempestividade e compreensibilidade são características qualitativas que melhoram a utilidade da informação que é relevante e que é representada com fidedignidade.

As características qualitativas de melhoria podem também auxiliar a determinar qual de duas alternativas que sejam consideradas equivalentes em termos de relevância e fidedignidade de representação deve ser usada para retratar um fenômeno.

### Registro pelo valor original

#### Princípios de Contabilidade

##### Mensuração dos elementos das demonstrações contábeis

4.54. Mensuração é o processo que consiste em determinar os montantes monetários por meio dos quais os elementos das demonstrações contábeis devem ser reconhecidos e apresentados no balanço patrimonial e na demonstração do resultado. Esse processo envolve a seleção da base específica de mensuração.

#### Variações do Custo Histórico

4.55. Um número variado de bases de mensuração é empregado em diferentes graus e em variadas combinações nas demonstrações contábeis. Essas bases incluem o que segue:

(a) Custo histórico. Os ativos são registrados pelos montantes pagos em caixa ou equivalentes de caixa ou pelo valor justo dos recursos entregues para adquirir-los na data da aquisição.

Os passivos são registrados pelos montantes dos recursos recebidos em troca da obrigação ou, em algumas circunstâncias (como, por exemplo, imposto de renda), pelos montantes em caixa ou equivalentes de caixa se espera serão necessários para liquidar o passivo no curso normal das operações.

(b) Custo corrente. Os ativos são mantidos pelos montantes em caixa ou equivalentes de caixa que teriam de ser pagos se esses mesmos ativos ou ativos equivalentes fossem adquiridos na data do balanço.

Os passivos são reconhecidos pelos montantes em caixa ou equivalentes de caixa, não descontados, que se espera seriam necessários para liquidar a obrigação na data do balanço.

(c) Valor realizável (valor de realização ou de liquidação). Os ativos são mantidos pelos montantes em caixa ou equivalentes de caixa que poderiam ser obtidos pela sua venda em forma ordenada.

Os passivos são mantidos pelos seus montantes de liquidação, isto é, pelos montantes em caixa ou equivalentes de caixa, não descontados, que se espera serão pagos para liquidar as correspondentes obrigações no curso normal das operações.

(d) Valor presente. Os ativos são mantidos pelo valor presente, descontado, dos fluxos futuros de entradas líquidas de caixa que se espera seja gerado pelo item no curso normal das operações. Os passivos são mantidos pelo valor presente, descontado, dos fluxos futuros de saídas líquidas de caixa que se espera serão necessários para liquidar o passivo no curso normal das operações.

### Outras bases de mensuração

4.56. A base de mensuração mais comumente adotada pelas entidades na elaboração de suas demonstrações contábeis é o custo histórico.

Ele é normalmente combinado com outras bases de mensuração. Por exemplo, os estoques são geralmente mantidos pelo menor valor entre o custo e o valor líquido de realização. Os títulos e valores mobiliários negociáveis podem em determinadas circunstâncias ser mantidos a valor de mercado. Por fim, os passivos decorrentes de pensões são mantidos pelo seu valor presente.

Ademais, em algumas circunstâncias, determinadas entidades usam a base de custo corrente. Seria uma resposta à incapacidade de o modelo contábil de custo histórico enfrentar os efeitos das mudanças de preços dos ativos não monetários.

### Princípio da Competência

#### Performance financeira refletida pelo regime de competência (accruals)

OB17. O regime de competência retrata com propriedade os efeitos de transações e outros eventos e circunstâncias sobre os recursos econômicos e reivindicações da entidade que reporta a informação nos períodos em que ditos efeitos são produzidos, ainda que os recebimentos e pagamentos em caixa derivados ocorram em períodos distintos. Isso é importante em função de a informação sobre os recursos econômicos e reivindicações da entidade que reporta a informação, e sobre as mudanças nesses recursos econômicos e reivindicações ao longo de um período, fornecer melhor base de avaliação da performance passada e futura da entidade do que a informação puramente baseada em recebimentos e pagamentos em caixa ao longo desse mesmo período.

OB20. Informações sobre os fluxos de caixa da entidade que reporta a informação durante um período também ajudam os usuários a avaliar a capacidade de a entidade gerar fluxos de caixa futuros líquidos. Elas indicam como a entidade que reporta a informação obtém e despende caixa, incluindo informações sobre seus empréstimos e resgate de títulos de dívida, dividendos em caixa e outras distribuições em caixa para seus investidores, e outros fatores que podem afetar a liquidez e a solvência da entidade. Informações sobre os fluxos de caixa auxiliam os usuários a compreender as operações da entidade que reporta a informação, a avaliar suas atividades de financiamento e investimento, a avaliar sua liquidez e solvência e a interpretar outras informações acerca de sua performance financeira.

#### Simultaneidade entre Receitas e Despesas

4.50. As despesas devem ser reconhecidas na demonstração do resultado com base na associação direta entre elas e os correspondentes itens de receita. Esse processo, usualmente chamado de confrontação entre despesas e receitas (regime de competência), envolve o reconhecimento simultâneo ou combinado das receitas e despesas que resultem diretamente ou conjuntamente das mesmas transações ou outros eventos. Por exemplo, os vários componentes de despesas que integram o custo das mercadorias vendidas devem ser reconhecidos no mesmo momento em que a receita derivada da venda das mercadorias é reconhecida.

### CONCEITUAÇÃO, OBJETO E CAMPO DE APLICAÇÃO

O objeto de qualquer ramo de contabilidade é o Patrimônio, portanto, o objeto da Contabilidade Pública é o Patrimônio Público (bens, direitos e obrigações). No caso da administração pública há a obrigatoriedade legal de planejamento e controle da receita e despesa pública.

Com base na definição apresentada, concluímos que a Contabilidade Pública não desenvolve seu interesse somente no Patrimônio e suas variações, mas também, no atinge o Orçamento e sua execução (Previsão e Arrecadação da Receita e a Fixação e Execução da Despesa).

Para um melhor entendimento é interessante distinguir os bens públicos, de acordo com a sua divisão:

Os bens do Estado, de forma geral, recebem diversas classificações. Para nosso estudo, consideraremos a seguinte divisão:

a) Bens de Domínio Público ou Bens de Uso Comum do Povo – são aqueles que a comunidade utiliza diretamente e sem intermediário. Por exemplo: praças, ruas, parques, rios, etc. Não são contabilizáveis. Não são inventariados e não podem ser alienados. Somente sofrerão lançamentos orçamentários e financeiros à conta de investimentos.

b) Bens Especiais – são para uso do público, porém há necessidade de alguém para tornar isso possível. Por exemplo: biblioteca, escola, creche, etc. São utilizados para o Estado prestar um serviço público. São contabilizados, ou seja, sofrem lançamentos orçamentários e financeiros, além de lançamentos patrimoniais, também à conta de Investimentos. Devem ser objeto de registro de imóvel em nome da Instituição, tendo obrigatoriamente a afetação da área pública e seu respectivo registro. Via de regra, são inalienáveis.

c) Bens Dominiais (Dominicais) – são os bens sobre os quais o Estado tem a posse e o domínio. Podem ser utilizados para qualquer fim. Estão sujeitos à contabilização. São inventariados. Podem ser alienados conforme a Lei, e podem produzir rendas.

#### Dos Bens Públicos

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I. os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II. os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III. os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

Fonte: Lei 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro)

A Contabilidade Aplicada à Administração Pública tem por objetivo registrar a previsão da receita e a fixação da despesa, estabelecida no Orçamento Público aprovado para o exercício; escriturar a execução orçamentária da receita e da despesa, fazer a comparação entre a previsão e a realização das receitas e despesas, controlar as operações de créditos, a dívida ativa, os valores, os créditos e obrigações, revelar as variações patrimoniais e mostra o valor do patrimônio.

Baseado nos conceitos da contabilidade geral, que trabalham, atualmente, com o eixo central do fornecimento de informações, outro objetivo da Contabilidade Aplicada à Administração Pública é o de fornecer informações atualizadas e exatas à Administração para subsidiar as tomadas de decisões e aos Órgãos de Controle Interno e Externo para o cumprimento da legislação, bem como às instituições governamentais e particulares informações estatísticas e outras de interesse dessas instituições.

### Campo de aplicação

O campo de aplicação da Contabilidade Pública é restrito à administração, nas suas três esferas de governo:

- Federal
- Estadual
- Municipal

Também é extensivo à suas Autarquias, Fundações e Empresas Públicas.

Podemos resumir da seguinte maneira:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (Somente aquelas sujeitas ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)
• PODER EXECUTIVO	• Autarquias;
• PODER JUDICIÁRIO	• Fundações Públicas;
• PODER LEGISLATIVO	• Empresas Públicas;
	• Sociedades de Economia Mista.

### Regimes contábeis da contabilidade pública

Durante muito tempo, foi possível encontrar na literatura disponível, que o regime contábil utilizado era o regime misto. Porém, veja o texto abaixo que está disponível no Manual da Receita Nacional, [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br).

É comum encontrar na doutrina contábil a interpretação do artigo 35 da Lei nº 4.320/1964, de que na área pública o regime contábil é um regime misto, ou seja, regime de competência para a despesa e de caixa para a receita:

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas;

II – as despesas nele legalmente empenhadas.”

Contudo, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assim como qualquer outro ramo da ciência contábil, obedece aos princípios fundamentais de contabilidade. Dessa forma, aplica-se o princípio da competência em sua integralidade, ou seja, tanto na receita quanto na despesa.

Na verdade, o artigo 35 refere-se ao regime orçamentário e não ao regime contábil, pois a contabilidade é tratada em título específico, no qual determina-se que as variações patrimoniais devem ser evidenciadas, sejam elas independentes ou resultantes da execução orçamentária.

Observa-se que, além do registro dos fatos ligados à execução orçamentária, exige-se a evidenciação dos fatos ligados à administração financeira e patrimonial, exigindo que os fatos modificativos sejam levados à conta de resultado e que as informações contábeis permitam o conhecimento da composição patrimonial e dos resultados econômicos e financeiros de determinado exercício.

A contabilidade deve evidenciar, tempestivamente, os fatos ligados à administração orçamentária, financeira e patrimonial, gerando informações que permitam o conhecimento da composição patrimonial e dos resultados econômicos e financeiros.

Portanto, com o objetivo de evidenciar o impacto no Patrimônio, deve haver o registro da receita em função do fato gerador, observando-se os Princípios da Competência e da Oportunidade.

Fonte: Manual de Receita Nacional - 2008 em [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)

### Formalidades do registro contábil

A entidade do setor público deve manter procedimentos uniformes de registros contábeis, por meio de processo manual, mecanizado ou eletrônico, em rigorosa ordem cronológica, como suporte às informações.

São características do registro e da informação contábil:

a) Comparabilidade – os registros e as informações contábeis devem possibilitar a análise da situação patrimonial de entidades do setor público ao longo do tempo e estaticamente, bem como a identificação de semelhanças e diferenças dessa situação patrimonial com a de outras entidades.

b) Compreensibilidade – as informações apresentadas nas demonstrações contábeis devem ser entendidas pelos usuários. Para esse fim, presume-se que estes já tenham conhecimento do ambiente de atuação das entidades do setor público. Todavia, as informações relevantes sobre temas complexos não devem ser excluídas das demonstrações contábeis, mesmo sob o pretexto de que são de difícil compreensão pelos usuários.

c) Confiabilidade – o registro e a informação contábil devem reunir requisitos de verdade e de validade que possibilitem segurança e credibilidade aos usuários no processo de tomada de decisão.

d) Fidedignidade – os registros contábeis realizados e as informações apresentadas devem representar fielmente o fenômeno contábil que lhes deu origem.

e) Imparcialidade – os registros contábeis devem ser realizados e as informações devem ser apresentadas de modo a não privilegiar interesses específicos e particulares de agentes e/ou entidades.

f) Integridade – os registros contábeis e as informações apresentadas devem reconhecer os fenômenos patrimoniais em sua totalidade, não podendo ser omitidas quaisquer partes do fato gerador.

g) Objetividade – o registro deve representar a realidade dos fenômenos patrimoniais em função de critérios técnicos contábeis preestabelecidos em normas ou com base em procedimentos adequados, sem que incidam preferências individuais que provoquem distorções na informação produzida.

h) Representatividade – os registros contábeis e as informações apresentadas devem conter todos os aspectos relevantes.

i) Tempestividade – os fenômenos patrimoniais devem ser registrados no momento de sua ocorrência e divulgados em tempo hábil para os usuários.

j) Uniformidade – os registros contábeis e as informações devem observar critérios padronizados e contínuos de identificação, classificação, mensuração, avaliação e evidenciação, de modo que fiquem compatíveis, mesmo que geradas por diferentes entidades. Esse atributo permite a interpretação e a análise das informações, levando-se em consideração a possibilidade de se comparar a situação econômico-financeira de uma entidade do setor público em distintas épocas de sua atividade.

k) Utilidade – os registros contábeis e as informações apresentadas devem atender às necessidades específicas dos diversos usuários

l) Verificabilidade – os registros contábeis realizados e as informações apresentadas devem possibilitar o reconhecimento das suas respectivas validades.

m) Visibilidade – os registros e as informações contábeis devem ser disponibilizados para a sociedade e expressar, com transparência, o resultado da gestão e a situação patrimonial da entidade do setor público.

A entidade do setor público deve manter sistema de informação contábil refletido em plano de contas que compreenda:

a) a terminologia de todas as contas e sua adequada codificação, bem como a identificação do subsistema a que pertence, a natureza e o grau de desdobramento, possibilitando os registros de valores e a integração dos subsistemas;

b) a função atribuída a cada uma das contas;

c) o funcionamento das contas;

d) a utilização do método das partidas dobradas em todos os registros dos atos e dos fatos que afetam ou possam vir a afetar o patrimônio das entidades do setor público, de acordo com sua natureza orçamentária, financeira, patrimonial e de compensação nos respectivos subsistemas contábeis;

e) contas específicas que possibilitam a apuração de custos;

f) tabela de codificação de registros que identifique o tipo de transação, as contas envolvidas, a movimentação a débito e a crédito e os subsistemas utilizados.

O registro deve ser efetuado em idioma e moeda corrente nacionais, em livros ou meios eletrônicos que permitam a identificação e o seu arquivamento de forma segura.

Quando se tratar de transação em moeda estrangeira, esta, além do registro na moeda de origem, deve ser convertida em moeda nacional, aplicando a taxa de câmbio oficial e vigente na data da transação.

São elementos essenciais do registro contábil:

a) a data da ocorrência da transação;

b) a conta debitada;

c) a conta creditada;

d) o histórico da transação de forma descritiva ou por meio do uso de código de histórico padronizado, quando se tratar de escrituração eletrônica, baseado em tabela auxiliar inclusa em plano de contas;

e) o valor da transação;

f) o número de controle para identificar os registros eletrônicos que integram um mesmo lançamento contábil.

Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público Parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, 3ª Ed. 2010

## PATRIMÔNIO E SISTEMAS CONTÁBEIS

### NBC T 16.2 – PATRIMÔNIO E SISTEMAS CONTÁBEIS

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

1. Esta Norma estabelece o conceito de patrimônio público, sua classificação sob o enfoque contábil, o conceito e a estrutura do sistema de informação contábil.

#### DEFINIÇÕES

2. Para efeito desta Norma, entende-se por:

**Circulante:** o conjunto de bens e direitos realizáveis e obrigações exigíveis até doze meses da data das demonstrações contábeis. (Redação dada pela Resolução CFC n.º 1.437/13) **Conversibilidade:** a qualidade do que pode ser conversível, ou seja, característica de transformação de bens e direitos em moeda.

**Exigibilidade:** a qualidade do que é exigível, ou seja, característica inerente às obrigações pelo prazo de vencimento.

**Não Circulante:** o conjunto de bens e direitos realizáveis e obrigações exigíveis após doze meses da data das demonstrações contábeis. (Redação dada pela Resolução CFC n.º 1.437/13) **Unidade Contábil:** a soma, a agregação ou a divisão de patrimônios autônomos de uma ou mais entidades do setor público.

#### PATRIMÔNIO PÚBLICO

3. Patrimônio Público é o conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações.

#### CLASSIFICAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO SOB O ENFOQUE CONTÁBIL

4. O patrimônio público é estruturado em três grupos:

(a) Ativos são recursos controlados pela entidade como resultado de eventos passados e do qual se espera que resultem para a entidade benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços;

(b) Passivos são obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços;

(c) Patrimônio Líquido é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos. (Redação dada pela Resolução CFC n.º 1.268/09)

5. A classificação dos elementos patrimoniais considera a segregação em “circulante” e “não circulante”, com base em seus atributos de conversibilidade e exigibilidade.

6. Os ativos devem ser classificados como circulante quando satisfizerem a um dos seguintes critérios:

(a) estarem disponíveis para realização imediata;

(b) tiverem a expectativa de realização até doze meses da data das demonstrações contábeis. (Redação dada pela Resolução CFC n.º 1.437/13)