



OP-023MR-21  
CÓD: 7908403501991

# **ANAC**

***AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL***

Comum todas as áreas de:  
Especialista em Regulação de Aviação Civil – Áreas: 1, 2, 3, 4 e 5

***A APOSTILA PREPARATÓRIA É ELABORADA***

## ***Língua Portuguesa***

1. Compreensão Textual. ....	01
2. Ortografia. ....	09
3. Semântica. ....	10
4. Morfologia. ....	11
5. Sintaxe. ....	18
6. Pontuação. ....	20

## ***Língua Inglesa***

1. Compreensão e interpretação de textos. Compreensão geral do texto. Reconhecimento de informações específicas. Capacidade de análise e síntese. Inferência e predição. Coesão e coerência. Falsos cognatos. Itens gramaticais relevantes para a compreensão de conteúdos semânticos. Verbos. Preposições. Conjunções. Pronomes. Coordenação e subordinação. Discurso direto e indireto. Voz passiva. ....	01
---	----

## ***Direito Administrativo***

1. Administração pública: princípios básicos. ....	01
2. Organização da administração direta e indireta: conceitos, princípios, classificação e delegação. ....	01
3. Poderes administrativos. Poder hierárquico, disciplinar, regulamentar, de polícia. Uso e abuso de poder. ....	09
4. Serviços públicos: conceito e princípios. ....	11
5. Ato administrativo. Conceito, requisitos e atributos. Anulação, revogação e convalidação. Discricionariedade e vinculação. ....	16
6. Contratos administrativos: conceito e características. Lei nº 8.666/1993: princípios, modalidades, tipos, dispensa, inexigibilidade e penalidades. ....	20
7. Pregão - Lei 10.520/2002. ....	30
8. Regime Jurídico dos Servidores Cíveis da União - Lei n. 8.112/1990. ....	32
9. Responsabilidade Civil do Estado. ....	65
10. Processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal - Lei nº 9.784/1999. ....	69
11. Acesso à informação no âmbito da Administração Pública (Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012). ....	75
12. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22/06/1994 e Decreto nº 6.029, de 01/02/2007). ....	89

## ***Direito Constitucional***

1. Constituição: princípios fundamentais. ....	01
2. Aplicabilidade das normas constitucionais. Normas de eficácia plena, contida e limitada. Normas programáticas. ....	05
3. Direitos e garantias fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos. Direitos sociais. ....	06
4. Organização político-administrativa: competências da União. Administração pública. Disposições gerais. Servidores públicos. ....	32
5. Poder Executivo. ....	51
6. Princípios gerais da ordem econômica. Intervenção do Estado no domínio econômico. ....	54
7. Controle da administração pública: administrativo, legislativo, judicial. ....	58

## ***Legislação do Sistema de Aviação Civil***

1. Lei nº 7.565/1986. ....	01
2. Lei nº 10.871/2004. ....	29
3. Lei nº 11.182/2005. ....	37
4. Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006. ....	42
5. Lei nº 12.462/2011. ....	51
6. Decreto nº 65.144/1969. ....	62

---

## ***Administração Pública***

1. Administração Pública: Teorias das organizações e da administração pública. Estrutura e função da administração pública. A evolução da Administração Pública e a reforma do Estado. . . . . 01
2. Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública. Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada. Excelência nos serviços públicos. . . . . 16
3. Ética no serviço público. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. . . . . 35

---

## LÍNGUA PORTUGUESA

---

1. Compreensão Textual. ....	01
2. Ortografia. ....	09
3. Semântica. ....	10
4. Morfologia. ....	11
5. Sintaxe. ....	18
6. Pontuação.....	20

---

## COMPREENSÃO 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, deseja que o que diz seja admitido como verdadeiro. Em síntese, tem a intenção de convencer, ou seja, tem o desejo de que o ouvinte creia no que o texto diz e faça o que ele propõe.

Se essa é a finalidade última de todo ato de comunicação, todo texto contém um componente argumentativo. A argumentação é o conjunto de recursos de natureza linguística destinados a persuadir

a pessoa a quem a comunicação se destina. Está presente em todo tipo de texto e visa a promover adesão às teses e aos pontos de vista defendidos.

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

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

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

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

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

Por exemplo, um raciocínio lógico é o seguinte encadeamento:

*A é igual a B.  
A é igual a C.  
Então: C é igual a A.*

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

Outro exemplo:

*Todo ruminante é um mamífero.  
A vaca é um ruminante.  
Logo, a vaca é um mamífero.*

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

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

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

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

### **Tipos de Argumento**

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

#### **Argumento de Autoridade**

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

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

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

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

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

#### **Argumento de Quantidade**

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

#### **Argumento do Consenso**

É uma variante do argumento de quantidade. Fundamenta-se em afirmações que, numa determinada época, são aceitas como verdadeiras e, portanto, dispensam comprovações, a menos que o objetivo do texto seja comprovar alguma delas. Parte da ideia de

que o consenso, mesmo que equivocado, corresponde ao indiscutível, ao verdadeiro e, portanto, é melhor do que aquilo que não desfruta dele. Em nossa época, são consensuais, por exemplo, as afirmações de que o meio ambiente precisa ser protegido e de que as condições de vida são piores nos países subdesenvolvidos. Ao confiar no consenso, porém, corre-se o risco de passar dos argumentos válidos para os lugares comuns, os preconceitos e as frases carentes de qualquer base científica.

### Argumento de Existência

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

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

### Argumento quase lógico

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

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

### Argumento do Atributo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Convém ainda alertar que não se convence ninguém com manifestações de sinceridade do autor (como eu, que não costumo mentir...) ou com declarações de certeza expressas em fórmulas feitas (como estou certo, creio firmemente, é claro, é óbvio, é evidente, afirmo com toda a certeza, etc). Em vez de prometer, em seu texto,



sinceridade e certeza, autenticidade e verdade, o enunciador deve construir um texto que revele isso. Em outros termos, essas qualidades não se prometem, manifestam-se na ação.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A argumentação tem a finalidade de persuadir, portanto, argumentar consiste em estabelecer relações para tirar conclusões válidas, como se procede no método dialético. O método dialético não envolve apenas questões ideológicas, geradoras de polêmicas. Trata-se de um método de investigação da realidade pelo estudo de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno em questão e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade.

Descartes (1596-1650), filósofo e pensador francês, criou o método de raciocínio silogístico, baseado na dedução, que parte do simples para o complexo. Para ele, verdade e evidência são a mesma coisa, e pelo raciocínio torna-se possível chegar a conclusões

verdadeiras, desde que o assunto seja pesquisado em partes, começando-se pelas proposições mais simples até alcançar, por meio de deduções, a conclusão final. Para a linha de raciocínio cartesiana, é fundamental determinar o problema, dividi-lo em partes, ordenar os conceitos, simplificando-os, enumerar todos os seus elementos e determinar o lugar de cada um no conjunto da dedução.

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

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

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

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

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

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

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

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

tais. 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.

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

- o termo a ser definido;
- o gênero ou espécie;
- a diferença específica.

1. Compreensão e interpretação de textos. Compreensão geral do texto. Reconhecimento de informações específicas. Capacidade de análise e síntese. Inferência e predição. Coesão e coerência. Falsos cognatos. Itens gramaticais relevantes para a compreensão de conteúdos semânticos. Verbos. Preposições. Conjunções. Pronomes. Coordenação e subordinação. Discurso direto e indireto. Voz passiva .....01

---

**COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS. COMPREENSÃO GERAL DO TEXTO. RECONHECIMENTO DE INFORMAÇÕES ESPECÍFICAS. CAPACIDADE DE ANÁLISE E SÍNTESE. INFERÊNCIA E PREDIÇÃO. COESÃO E COERÊNCIA. FALSOS COGNATOS. ITENS GRAMATICAIS RELEVANTES PARA A COMPREENSÃO DE CONTEÚDOS SEMÂNTICOS. VERBOS. PREPOSIÇÕES. CONJUNÇÕES. PRONOMES. COORDENAÇÃO E SUBORDINAÇÃO. DISCURSO DIRETO E INDIRETO. VOZ PASSIVA**

### Reading Comprehension

Interpretar textos pode ser algo trabalhoso, dependendo do assunto, ou da forma como é abordado. Tem as questões sobre o texto. Mas, quando o texto é em outra língua? Tudo pode ser mais assustador.

Se o leitor manter a calma, e se embasar nas estratégias do Inglês Instrumental e ter certeza que ninguém é cem por cento leigo em nada, tudo pode ficar mais claro.

Vejam os que e quais são suas estratégias de leitura:

### Inglês Instrumental

Também conhecido como Inglês para Fins Específicos - ESP, o Inglês Instrumental fundamenta-se no treinamento instrumental dessa língua. Tem como objetivo essencial proporcionar ao aluno, em curto prazo, a capacidade de ler e compreender aquilo que for de extrema importância e fundamental para que este possa desempenhar a atividade de leitura em uma área específica.

### Estratégias de leitura

- **Skimming:** trata-se de uma estratégia onde o leitor vai buscar a ideia geral do texto através de uma leitura rápida, sem apegar-se a ideias mínimas ou específicas, para dizer sobre o que o texto trata.

- **Scanning:** através do scanning, o leitor busca ideias específicas no texto. Isso ocorre pela leitura do texto à procura de um detalhe específico. Praticamos o scanning diariamente para encontrarmos um número na lista telefônica, selecionar um e-mail para ler, etc.

- **Cognatos:** são palavras idênticas ou parecidas entre duas línguas e que possuem o mesmo significado, como a palavra "vírus" é escrita igualmente em português e inglês, a única diferença é que em português a palavra recebe acentuação. Porém, é preciso atentar para os chamados falsos cognatos, ou seja, palavras que são escritas igual ou parecidas, mas com o significado diferente, como "evaluation", que pode ser confundida com "evolução" onde na verdade, significa "avaliação".

- **Inferência contextual:** o leitor lança mão da inferência, ou seja, ele tenta adivinhar ou sugerir o assunto tratado pelo texto, e durante a leitura ele pode confirmar ou descartar suas hipóteses.

- **Reconhecimento de gêneros textuais:** são tipo de textos que se caracterizam por organização, estrutura gramatical, vocabulário específico e contexto social em que ocorrem. Dependendo das marcas textuais, podemos distinguir uma poesia de uma receita culinária, por exemplo.

- **Informação não-verbal:** é toda informação dada através de figuras, gráficos, tabelas, mapas, etc. A informação não-verbal deve ser considerada como parte da informação ou ideia que o texto deseja transmitir.

- **Palavras-chave:** são fundamentais para a compreensão do texto, pois se trata de palavras relacionadas à área e ao assunto abordado pelo texto. São de fácil compreensão, pois, geralmente, aparecem repetidamente no texto e é possível obter sua ideia através do contexto.

- **Grupos nominais:** formados por um núcleo (substantivo) e um ou mais modificadores (adjetivos ou substantivos). Na língua inglesa o modificador aparece antes do núcleo, diferente da língua portuguesa.

- **Afixos:** são prefixos e/ou sufixos adicionados a uma raiz, que modifica o significado da palavra. Assim, conhecendo o significado de cada afixo pode-se compreender mais facilmente uma palavra composta por um prefixo ou sufixo.

- **Conhecimento prévio:** para compreender um texto, o leitor depende do conhecimento que ele já tem e está armazenado em sua memória. É a partir desse conhecimento que o leitor terá o entendimento do assunto tratado no texto e assimilará novas informações. Trata-se de um recurso essencial para o leitor formular hipóteses e inferências a respeito do significado do texto.

O leitor tem, portanto, um papel ativo no processo de leitura e compreensão de textos, pois é ele que estabelecerá as relações entre aquele conteúdo do texto e os conhecimentos de mundo que ele carrega consigo. Ou mesmo, será ele que poderá agregar mais profundidade ao conteúdo do texto a partir de sua capacidade de buscar mais conhecimentos acerca dos assuntos que o texto traz e sugere.

Não se esqueça que saber interpretar textos em inglês é muito importante para ter melhor acesso aos conteúdos escritos fora do país, ou para fazer provas de vestibular ou concursos.

**Regular and irregular plural of nouns:** To form the plural of the nouns is very easy, but you must practice and observe some rules.

### Regular plural of nouns

- Regra Geral: forma-se o plural dos substantivos geralmente acrescentando-se "s" ao singular.

Ex.: Motherboard – motherboards

Printer – printers

Keyboard – keyboards

- Os substantivos terminados em y precedido de vogal seguem a regra geral: acrescentam s ao singular.

Ex.: Boy – boys Toy – toys

Key – keys

- Substantivos terminados em s, x, z, o, ch e sh, acrescenta-se es.

Ex.: boss – bosses tax – taxes bush – bushes

- Substantivos terminados em y, precedidos de consoante, trocam o y pelo i e acrescenta-se es. Consoante + y = ies

Ex.: fly – flies try – tries curry – curries

### Irregular plurals of nouns

There are many types of irregular plural, but these are the most common:

- Substantivos terminados em f e trocam o f pelo v e acrescenta-se es.

Ex.: knife – knives

life – lives

wife – wives

- Substantivos terminados em f trocam o f pelo v; então, acrescenta-se es.

Ex.: half – halves wolf – wolves loaf – loaves

- Substantivos terminados em o, acrescenta-se es.

Ex.: potato – potatoes tomato – tomatoes volcano – volcanoes

- Substantivos que mudam a vogal e a palavra.

Ex.: foot – feet child – children person – people tooth – teeth mouse – mice

### Countable and Uncountable nouns

• **Contáveis** são os substantivos que podemos enumerar e contar, ou seja, que podem possuir tanta forma singular quanto plural. Eles são chamados de countable nouns em inglês.

Por exemplo, podemos contar orange. Podemos dizer one orange, two oranges, three oranges, etc.

• **Incontáveis** são os substantivos que não possuem forma no plural. Eles são chamados de uncountable nouns, de non-countable nouns em inglês. Podem ser precedidos por alguma unidade de medida ou quantificador. Em geral, eles indicam substâncias, líquidos, pós, conceitos, etc., que não podemos dividir em elementos separados. Por exemplo, não podemos contar “water”. Podemos contar “bottles of water” ou “liters of water”, mas não podemos contar “water” em sua forma líquida.

Alguns exemplos de substantivos incontáveis são: music, art, love, happiness, advice, information, news, furniture, luggage, rice, sugar, butter, water, milk, coffee, electricity, gas, power, money, etc.

Veja outros de countable e uncountable nouns:



### Definite Article

THE = o, a, os, as

### • Usos

– Antes de substantivos tomados em sentido restrito.

THE coffee produced in Brazil is of very high quality.

I hate THE music they're playing.

– Antes de nomes de países no plural ou que contenham as palavras **Kingdom, Republic, Union, Emirates**.

THE United States

THE Netherlands

THE United Kingdom

THE Dominican Republic

– Antes de adjetivos ou advérbios no grau superlativo.  
John is **THE** tallest boy in the family.

– Antes de acidentes geográficos (rios, mares, oceanos, cadeias de montanhas, desertos e ilhas no plural), mesmo que o elemento geográfico tenha sido omitido.

**THE** Nile (River)

**THE** Sahara (Desert)

– Antes de nomes de famílias no plural.  
**THE** Smiths have just moved here.

– Antes de adjetivos substantivados.  
You should respect **THE** old.

– Antes de numerais ordinais.  
He is **THE** eleventh on the list.

– Antes de nomes de hotéis, restaurantes, teatros, cinemas, museus.

**THE** Hilton (Hotel)

– Antes de nacionalidades.  
**THE** Dutch

– Antes de nomes de instrumentos musicais.  
She plays **THE** piano very well.

– Antes de substantivos seguidos de preposição.  
**THE** Battle of Trafalgar

#### • Omissões

– Antes de substantivos tomados em sentido genérico.  
Roses are my favorite flowers.

– Antes de nomes próprios no singular.  
She lives in South America.

– Antes de possessivos.  
My house is more comfortable than theirs.

– Antes de nomes de idiomas, não seguidos da palavra language.

She speaks French and English. (Mas: She speaks **THE** French language.)

– Antes de nomes de estações do ano.  
Summer is hot, but winter is cold.

#### • Casos especiais

– Não se usa o artigo **THE** antes das palavras **church, school, prison, market, bed, hospital, home, university, college, market**, quando esses elementos forem usados para seu primeiro propósito.

She went to church. (para rezar)

She went to **THE** church. (talvez para falar com alguém)

– Sempre se usa o artigo **THE** antes de **office, cathedral, cinema, movies e theater**.

Let's go to **THE** theater.

They went to **THE** movies last night.

#### Indefinite Article

**A / AN** = um, uma

#### • A

– Antes de palavras iniciadas por consoantes.  
**A** boy, **A** girl, **A** woman

– Antes de palavras iniciadas por vogais, com som consonantal.  
**A** uniform, **A** university, **A** European

#### • AN

– Antes de palavras iniciadas por vogais.  
**AN** egg, **AN** orange, **AN** umbrella

– Antes de palavras iniciadas por H mudo (não pronunciado).  
**AN** hour, **AN** honor, **AN** heir

#### • Usos

– Para se dar ideia de representação de um grupo, antes de substantivos.

**A** chicken lays eggs. (Todas as galinhas põem ovos.)

– Antes de nomes próprios no singular, significando “um tal de”.  
**A** Mr. Smith phoned yesterday.

– No modelo:

**WHAT + A / AN = adj. + subst.**

What **A** nice woman!

– Em algumas expressões de medida e frequência.

**A** dozen

**A** hundred

**Twice A** year

– Em certas expressões.

It's **A** pity, It's **A** shame, It's **AN** honor...

– Antes de profissão ou atividades.

James is **A** lawyer.

Her sister is **A** physician.

#### • Omissão

– Antes de substantivos contáveis no plural.  
Lions are wild animals.

– Antes de substantivos incontáveis.

Water is good for our health.

\* Em alguns casos, podemos usar **SOME** antes dos substantivos.

Em Inglês utilizamos adjetivos para comparar duas coisas ou mais. Eles podem ser classificados em dois graus: comparativo e superlativo.

O grau comparativo é usado para comparar duas coisas. Já o superlativo, usamos para dizer que uma coisa se destaca num grupo de três ou mais.



**COMPARATIVO DE INFERIORIDADE**

- This test is **less difficult than** that one.
- 2. Is my country **less hot than** yours?

**COMPARATIVO DE IGUALDADE**

1. You can be **as competent as** me.
2. Joe's life was **as short as** his father's.
3. I'm not **so/as smart as** you are.

**Exemplos:**As cold **as** = tão frio quanto**Not so (as)** cold **as** = não tão frio quanto**Less cold than** = menos frio que**The least** cold = o menos frioAs expensive **as** = tão caro quanto**Not so (as)** expensive **as** = não tão caro quanto**Less expensive than** = menos caro que**The least** expensive = o menos caro

C O M P A R A T I V O	S U P E R	<b>ADJETIVO LONGO</b>
		1. He is <b>more intelligent than</b> us.
		2. She is <b>more boring than</b> you.
	D I O R E	<b>ADJETIVO CURTO</b>
		1. Mary is <b>prettier than</b> Suzy.
		2. Carlos is <b>thinner than</b> Paul.
I N F E R I O R		
	3. Fred is <b>more handsome than</b> I.	
	3. My mom is <b>older than</b> yours.	

**Observações:**

1. Usamos os sufixos **-er** ou **-est** com adjetivos / advérbios de uma só sílaba.

**Exemplos:**taller **than** = mais alto que / **the tallest** = o mais altobigger **than** = maior que / **the biggest** = o maior

2. Usamos os sufixos **-er** ou **-est** com adjetivos de duas sílabas.

**Exemplos:**happier **than** = mais feliz quecleverer **than** = mais esperto que**the happiest** = o mais feliz**the cleverest** = o mais esperto

3. Usamos os prefixos **more** e **most** com adjetivos de mais de duas sílabas.

**Exemplos:****More** comfortable **than** = mais confortável que**More** careful **than** = mais cuidadoso que**The most** comfortable = o mais confortável**The most** careful = o mais cuidadoso

4. Usamos os prefixos **more** e **most** com advérbios de duas sílabas.

**Exemplos:****More** afraid **than** = mais amedrontado que**More** asleep **than** = mais adormecido que**The most** afraid = o mais amedrontado**The most** asleep = o mais adormecido

5. Usamos os prefixos **more** e **most** com qualquer adjetivo terminado em **-ed**, **-ing**, **-ful**, **-re**, **-ous**.

**Exemplos:**tired – **more** tired **than** – **the most** tired (cansado)charming – **more** charming **than** – **the most** charming (charmoso)hopeful – **more** hopeful **than** – **the most** hopeful (esperançoso)sincere – **more** sincere **than** – **the most** sincere (sincero)famous – **more** famous **than** – **the most** famous (famoso)**Variações ortográficas**

– Adjetivos monossilábicos terminados em **uma** só consoante, precedida de **uma** só vogal dobram a consoante final antes de receberem **-er** ou **-est**.

**Exemplos:**fat – fatter **than** – **the fattest** (gordo)thin – thinner **than** – **the thinnest** (magro)

– Adjetivos terminados em Y, precedido de vogal, trocam o Y por I antes do acréscimo de **-er** ou **-est**:

**Exemplos:**angry – angrier **than** – **the angriest** (zangado)happy – happier **than** – **the happiest** (feliz)**Exceção**shy – shyer **than** – **the shyest** (tímido)

– Adjetivos terminados em E recebem apenas **-r** ou **-st**.

**Exemplos:**nice – nicer **than** – **the nicest** (bonito, simpático)brave – braver **than** – **the bravest** (corajoso)**Formas irregulares**

Alguns adjetivos e advérbios têm formas irregulares no comparativo e superlativo de superioridade.

good (bom / boa)	<b>better than - the best</b>
well (bem)	
bad (ruim / mau)	<b>- the worst</b>
badly (mal)	
little (pouco)	<b>less than - the least</b>

Alguns adjetivos e advérbios têm **mais de uma forma** no comparativo e superlativo de superioridade.

**far (longe)****farther than** – **the farthest** (distância)**further (than)** – **the furthest** (distância / adicional)**old (velho)****older than** – **the oldest****elder** – **the eldest** (só para elementos da mesma família)**late (tarde)****the latest** (o mais recente)

**the last** (o último da série)

O estudo dos pronomes é algo simples e comum. Em inglês existe apenas uma especificidade, que pode causar um pouco de estranheza, que é o pronome "it", o qual não utilizamos na língua portuguesa; mas, com a prática, você vai conseguir entender e aprender bem rápido.

**Subject Pronouns**

I (eu)	I am a singer.
YOU (você, tu, vocês)	You are a student.
HE (ele)	He is a teacher.
SHE (ela)	She is a nurse.
IT (ele, ela)	It is a dog/ It is a table.
WE (nós)	We are friends.
THEY (eles)	They are good dancers.

O pronome pessoal (subject pronoun) é usado apenas no lugar do sujeito (subject), como mostra o exemplo abaixo:  
Mary is intelligent = She is intelligent.

**Uso do pronome "it"**

– To refer an object, thing, animal, natural phenomenon.

Example: The dress is ugly. It is ugly.

The pen is red. It is red.

The dog is strong. It is strong.

– Attention

a) If you talk about a pet use HE or SHE

Dick is the name of my little dog. He's very intelligent!

b) If you talk about a baby/children that you don't know if is a girl or a boy.

The baby is in tears. It is in tears. The child is happy. It is happy.

**Object Pronous**

São usados como objeto da frase. Aparecem sempre depois do verbo.

ME
YOU
HIM
HER
IT
US
YOU
THEM

**Exemplos:**

They told **me** the news.

She loves **him** so much.

**Demonstrative Pronouns**

Os pronomes demonstrativos são utilizados para demonstrar alguém ou alguma coisa que está perto ou longe da pessoa que fala ou de quem se fala, ou seja, indica posição em relação às pessoas do discurso.

Veja quais são em inglês:

SINGULAR	PLURAL	SINGULAR	PLURAL
THIS	THESE	THAT	THOSE
Este/esta/isto	Estes/estas	Aquele/aquela/aquilo	Aqueles/aquelas



---

## DIREITO ADMINISTRATIVO

---

1. Administração pública: princípios básicos . . . . .	01
2. Organização da administração direta e indireta: conceitos, princípios, classificação e delegação . . . . .	01
3. Poderes administrativos. Poder hierárquico, disciplinar, regulamentar, de polícia. Uso e abuso de poder . . . . .	09
4. Serviços públicos: conceito e princípios . . . . .	11
5. Ato administrativo. Conceito, requisitos e atributos. Anulação, revogação e convalidação. Discricionariedade e vinculação . . . . .	16
6. Contratos administrativos: conceito e características. Lei nº 8.666/1993: princípios, modalidades, tipos, dispensa, inexigibilidade e penalidades . . . . .	20
7. Pregão - Lei 10.520/2002. . . . .	30
8. Regime Jurídico dos Servidores Civis da União - Lei n. 8.112/1990 . . . . .	32
9. Responsabilidade Civil do Estado . . . . .	65
10. Processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal - Lei nº 9.784/1999 . . . . .	69
11. Acesso à informação no âmbito da Administração Pública (Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012) . . . . .	75
12. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22/06/1994 e Decreto nº 6.029, de 01/02/2007). . . . .	89

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS BÁSICOS

### PRINCÍPIOS

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

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

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

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

#### Princípios Expressos:

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

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

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

- **Impessoalidade:** a Administração Pública não poderá atuar discriminando pessoas de forma gratuita, a Administração Pública deve permanecer numa posição de neutralidade em relação às pessoas privadas. A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, sem discriminação nem favoritismo, constituindo assim um desdobramento do princípio geral da igualdade, art. 5.º, *caput*, CF.

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

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

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

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

#### Princípios Implícitos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA: CONCEITOS, PRINCÍPIOS, CLASSIFICAÇÃO E DELEGAÇÃO

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

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

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

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

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

#### **Diferença entre Descentralização e Desconcentração**

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

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

- 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 **órgão públicos** não passando de mera repartição de atribuições, assim entendidos como uma unidade que congrega atribuições exercidas por seres que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado.

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

#### **Criação e extinção**

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

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

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

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

[...]

II - disponham sobre:

[...]

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

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

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

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

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

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

---

## DIREITO CONSTITUCIONAL

---

1. Constituição: princípios fundamentais. . . . .	01
2. Aplicabilidade das normas constitucionais. Normas de eficácia plena, contida e limitada. Normas programáticas. . . . .	05
3. Direitos e garantias fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos. Direitos sociais. . . . .	06
4. Organização político-administrativa: competências da União. Administração pública. Disposições gerais. Servidores públicos. . . . .	32
5. Poder Executivo. . . . .	51
6. Princípios gerais da ordem econômica. Intervenção do Estado no domínio econômico. . . . .	54
7. Controle da administração pública: administrativo, legislativo, judicial. . . . .	58



**CONSTITUIÇÃO: PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS****CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA  
FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988****PREÂMBULO**

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

**TÍTULO I  
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS****1) Fundamentos da República**

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

Neste sentido, disciplina:

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

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

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

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

**1.1) Soberania**

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

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

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

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

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

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

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

**1.2) Cidadania**

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

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

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

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

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

Destacam-se os seguintes conceitos correlatos:

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

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

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

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

### 1.3) Dignidade da pessoa humana

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

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

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

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

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

Quando a Constituição Federal assegura a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República, faz emergir uma nova concepção de proteção de cada membro do seu povo. Tal ideologia de forte fulcro humanista guia a afirmação de todos os

direitos fundamentais e confere a eles posição hierárquica superior às normas organizacionais do Estado, de modo que é o Estado que está para o povo, devendo garantir a dignidade de seus membros, e não o inverso.

### 1.4) Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

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

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

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

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

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

### 1.5) Pluralismo político

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

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

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

## 2) Separação dos Poderes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 3) Objetivos fundamentais

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

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

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

### 1) Construir uma sociedade livre, justa e solidária

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

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

### 3.2) Garantir o desenvolvimento nacional

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

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

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

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

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

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

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

#### 4) Princípios de relações internacionais (artigo 4º)

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

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

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

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

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

#### 4.1) Independência nacional

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

#### 4.2) Prevalência dos direitos humanos

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

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

#### 4.3) Autodeterminação dos povos

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

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

#### 4.4) Não-intervenção

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

#### 4.5) Igualdade entre os Estados

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

#### 4.6) Defesa da paz

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

#### 4.7) Solução pacífica dos conflitos

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

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

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

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

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



**APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS.  
NORMAS DE EFICÁCIA PLENA, CONTIDA E LIMITADA.  
NORMAS PROGRAMÁTICAS**

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

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

#### 4.8) Repúdio ao terrorismo e ao racismo

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

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

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

#### 4.9) Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade

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

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

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

#### 4.10) Concessão de asilo político

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

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

Todas as normas constitucionais são aplicáveis, mas é possível afirmar que existe um gradualismo eficaz, conforme entende Maria Helena Diniz.

A classificação das normas constitucionais quanto à eficácia jurídica, conforme doutrina clássica de José Afonso da Silva, estabelece uma divisão em 3 categorias.

#### 1) Normas constitucionais de eficácia plena

A norma já é integral, tem todos os elementos para se fazer cumprir, é dotada de integralidade imediata.

#### 2) Normas constitucionais de eficácia contida

A norma precisa ser integralizada, completada, por atuação do legislador, é dotada de integralidade mediata. Mesmo que a norma constitucional, ao trazer a expressão “conforme definido por lei” ou semelhante, somente seja totalmente eficaz quando sobrevier a completude da norma, já produz efeitos desde logo, notadamente o revocatório (revogadas as normas anteriores incompatíveis – revogador – e não podem ser criadas normas futuras incompatíveis – paralisante).

Sempre que o legislador for inerte quanto à elaboração de legislação que regulamente as normas constitucionais de eficácia jurídica limitada, cabe a utilização de ações próprias, o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

#### 3) Normas constitucionais de eficácia redutível

Se faz presente quando a norma constitucional permite que lei ordinária a excepcione. Antes, se entendia que só era possível reduzir uma norma constitucional se a Constituição expressamente autorizasse, mas hoje entende-se que não, que mesmo sem a autorização é possível reduzir, respeitado um critério de razoabilidade. Sendo assim, a norma de eficácia jurídica contida é desde logo integralizada, produzindo plenos efeitos, podendo ser restringida pelo legislador ordinário. Na verdade, trata-se de norma constitucional de eficácia jurídica plena

#### Normas programáticas

Cabe afirmar, ainda, que existem 2 subespécies de normas constitucionais de eficácia jurídica limitada: as que instituem princípio institutivo ou organizacional, criando órgãos e, demandando, por consequência, a criação dos respectivos cargos; e as que instituem princípio programático, ou seja, um programa a ser desenvolvido pelo legislador – são as denominadas normas programáticas.

Estas normas constitucionais de eficácia jurídica limitada não podem ser interpretadas como uma promessa vã do legislador, isto é, nos dizeres de Celso de Mello, “como promessa constitucional in-consequente”. Neste sentido, se o Legislativo se aproveitar da falta de integralização da norma para impedir que o direito nela previsto seja garantido, cabe ao Judiciário intervir para fazer a promessa legislativa valer no caso concreto.

1. Lei nº 7.565/1986. ....	01
2. Lei nº 10.871/2004. ....	29
3. Lei nº 11.182/2005. ....	37
4. Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006.....	42
5. Lei nº 12.462/2011. ....	51
6. Decreto nº 65.144/1969. ....	62

**LEI Nº 7.565/1986**

LEI Nº 7.565, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1986.

Mensagem de veto

Vide Decreto nº 95.218, de 1987

Vide Decreto nº 3.439, de 2000

Vide Lei nº 12.432, de 2011

Vide Decreto nº 8.265, de 2014

Regulamento

Regulamento

Regulamento

Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I  
Introdução

CAPÍTULO I  
Disposições Gerais

Art. 1º O Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar.

§ 1º Os Tratados, Convenções e Atos Internacionais, celebrados por delegação do Poder Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional, vigoram a partir da data neles prevista para esse efeito, após o depósito ou troca das respectivas ratificações, podendo, mediante cláusula expressa, autorizar a aplicação provisória de suas disposições pelas autoridades aeronáuticas, nos limites de suas atribuições, a partir da assinatura (artigos 14, 204 a 214).

§ 2º Este Código se aplica a nacionais e estrangeiros, em todo o Território Nacional, assim como, no exterior, até onde for admitida a sua extraterritorialidade.

§ 3º A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (artigo 12).

Art. 2º Para os efeitos deste Código consideram-se autoridades aeronáuticas competentes as do Ministério da Aeronáutica, conforme as atribuições definidas nos respectivos regulamentos.

CAPÍTULO II  
Disposições de Direito Internacional Privado

Art. 3º Consideram-se situadas no território do Estado de sua nacionalidade:

I - as aeronaves militares, bem como as civis de propriedade ou a serviço do Estado, por este diretamente utilizadas (artigo 107, §§ 1º e 3º);

II - as aeronaves de outra espécie, quando em alto mar ou região que não pertença a qualquer Estado.

Parágrafo único. Salvo na hipótese de estar a serviço do Estado, na forma indicada no item I deste artigo, não prevalece a extraterritorialidade em relação à aeronave privada, que se considera sujeita à lei do Estado onde se encontre.

Art. 4º Os atos que, originados de aeronave, produzirem efeito no Brasil, regem-se por suas leis, ainda que iniciados no território estrangeiro.

Art. 5º Os atos que, provenientes da aeronave, tiverem início no Território Nacional, regem-se pelas leis brasileiras, respeitadas as leis do Estado em que produzirem efeito.

Art. 6º Os direitos reais e os privilégios de ordem privada sobre aeronaves regem-se pela lei de sua nacionalidade.

Art. 7º As medidas assecuratórias de direito regulam-se pela lei do país onde se encontrar a aeronave.

Art. 8º As avarias regulam-se pela lei brasileira quando a carga se destinar ao Brasil ou for transportada sob o regime de trânsito aduaneiro (artigo 244, § 6º).

Art. 9º A assistência, o salvamento e o abalroamento regem-se pela lei do lugar em que ocorrerem (artigos 23, § 2º, 49 a 65).

Parágrafo único. Quando pelo menos uma das aeronaves envolvidas for brasileira, aplica-se a lei do Brasil à assistência, salvamento e abalroamento ocorridos em região não submetida a qualquer Estado.

Art. 10. Não terão eficácia no Brasil, em matéria de transporte aéreo, quaisquer disposições de direito estrangeiro, cláusulas constantes de contrato, bilhete de passagem, conhecimento e outros documentos que:

I - excluam a competência de foro do lugar de destino;

II - visem à exoneração de responsabilidade do transportador, quando este Código não a admite;

III - estabeleçam limites de responsabilidade inferiores aos estabelecidos neste Código (artigos 246, 257, 260, 262, 269 e 277).

TÍTULO II  
Do Espaço Aéreo e seu Uso para Fins Aeronáuticos

CAPÍTULO I  
Do Espaço Aéreo Brasileiro

Art. 11. O Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima de seu território e mar territorial.

Art. 12. Ressalvadas as atribuições específicas, fixadas em lei, submetem-se às normas (artigo 1º, § 3º), orientação, coordenação, controle e fiscalização do Ministério da Aeronáutica:

I - a navegação aérea;

II - o tráfego aéreo;

III - a infra-estrutura aeronáutica;

IV - a aeronave;

V - a tripulação;

VI - os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo.

Art. 13. Poderá a autoridade aeronáutica deter a aeronave em voo no espaço aéreo (artigo 18) ou em pouso no território brasileiro (artigos 303 a 311), quando, em caso de flagrante desrespeito às normas de direito aeronáutico (artigos 1º e 12), de tráfego aéreo (artigos 14, 16, § 3º, 17), ou às condições estabelecidas nas respectivas autorizações (artigos 14, §§ 1º, 3º e 4º, 15, §§ 1º e 2º, 19, parágrafo único, 21, 22), coloque em risco a segurança da navegação aérea ou de tráfego aéreo, a ordem pública, a paz interna ou externa.

CAPÍTULO II  
Do Tráfego Aéreo

Art. 14. No tráfego de aeronaves no espaço aéreo brasileiro, observam-se as disposições estabelecidas nos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte (artigo 1º, § 1º), neste Código (artigo 1º, § 2º) e na legislação complementar (artigo 1º, § 3º).

§ 1º Nenhuma aeronave militar ou civil a serviço de Estado estrangeiro e por este diretamente utilizada (artigo 3º, I) poderá, sem autorização, voar no espaço aéreo brasileiro ou aterrissar no território subjacente.



§ 2º É livre o tráfego de aeronave dedicada a serviços aéreos privados (artigos 177 a 179), mediante informações prévias sobre o voo planejado (artigo 14, § 4º).

§ 3º A entrada e o tráfego, no espaço aéreo brasileiro, da aeronave dedicada a serviços aéreos públicos (artigo 175), dependem de autorização, ainda que previstos em acordo bilateral (artigos 203 a 213).

§ 4º A utilização do espaço aéreo brasileiro, por qualquer aeronave, fica sujeita às normas e condições estabelecidas, assim como às tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota (artigo 23).

§ 5º Estão isentas das tarifas previstas no parágrafo anterior as aeronaves pertencentes aos aeroclubes.

§ 6º A operação de aeronave militar ficará sujeita às disposições sobre a proteção ao voo e ao tráfego aéreo, salvo quando se encontrar em missão de guerra ou treinamento em área específica.

Art. 15. Por questão de segurança da navegação aérea ou por interesse público, é facultado fixar zonas em que se proíbe ou restringe o tráfego aéreo, estabelecer rotas de entrada ou saída, suspender total ou parcialmente o tráfego, assim como o uso de determinada aeronave, ou a realização de certos serviços aéreos.

§ 1º A prática de esportes aéreos tais como balonismo, voolismo, asas voadoras e similares, assim como os vôos de treinamento, far-se-ão em áreas delimitadas pela autoridade aeronáutica.

§ 2º A utilização de veículos aéreos desportivos para fins econômicos, tais como a publicidade, submete-se às normas dos serviços aéreos públicos especializados (artigo 201).

Art. 16 Ninguém poderá opor-se, em razão de direito de propriedade na superfície, ao sobrevôo de aeronave, sempre que este se realize de acordo com as normas vigentes.

§ 1º No caso de pouso de emergência ou forçado, o proprietário ou possuidor do solo não poderá opor-se à retirada ou partida da aeronave, desde que lhe seja dada garantia de reparação do dano.

§ 2º A falta de garantia autoriza o seqüestro da aeronave e a sua retenção até que aquela se efetive.

§ 3º O lançamento de coisas, de bordo de aeronave, dependerá de permissão prévia de autoridade aeronáutica, salvo caso de emergência, devendo o Comandante proceder de acordo com o disposto no artigo 171 deste Código.

§ 4º O prejuízo decorrente do sobrevôo, do pouso de emergência, do lançamento de objetos ou alijamento poderá ensejar responsabilidade.

Art. 17. É proibido efetuar, com qualquer aeronave, vôos de acrobacia ou evolução que possam constituir perigo para os ocupantes do aparelho, para o tráfego aéreo, para instalações ou pessoas na superfície.

Parágrafo único. Excetua-se da proibição, os vôos de prova, produção e demonstração quando realizados pelo fabricante ou por unidades especiais, com a observância das normas fixadas pela autoridade aeronáutica.

Art. 18. O Comandante de aeronave que receber de órgão controlador de voo ordem para pousar deverá dirigir-se, imediatamente, para o aeródromo que lhe for indicado e nele efetuar o pouso.

§ 1º Se razões técnicas, a critério do Comandante, impedirem de fazê-lo no aeródromo indicado, deverá ser solicitada ao órgão controlador a determinação de aeródromo alternativo que ofereça melhores condições de segurança.

§ 2º No caso de manifesta inobservância da ordem recebida, a autoridade aeronáutica poderá requisitar os meios necessários para interceptar ou deter a aeronave.

§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, efetuado o pouso, será autuada a tripulação e apreendida a aeronave (artigos 13 e 303 a 311).

§ 4º A autoridade aeronáutica que, excedendo suas atribuições e sem motivos relevantes, expedir a ordem de que trata o caput deste artigo, responderá pelo excesso cometido, sendo-lhe aplicada a pena de suspensão por prazo que variará de 30 (trinta) a 90 (noventa) dias, conversíveis em multa.

Art. 19. Salvo motivo de força maior, as aeronaves só poderão decolar ou pousar em aeródromo cujas características comportarem suas operações.

Parágrafo único. Os pousos e decolagens deverão ser executados, de acordo com procedimentos estabelecidos, visando à segurança do tráfego, das instalações aeroportuárias e vizinhas, bem como a segurança e bem-estar da população que, de alguma forma, possa ser atingida pelas operações.

Art. 20. Salvo permissão especial, nenhuma aeronave poderá voar no espaço aéreo brasileiro, aterrissar no território subjacente ou dele decolar, a não ser que tenha:

I - marcas de nacionalidade e matrícula, e esteja munida dos respectivos certificados de matrícula e aeronavegabilidade (artigos 109 a 114);

II - equipamentos de navegação, de comunicações e de salvamento, instrumentos, cartas e manuais necessários à segurança do voo, pouso e decolagem;

III - tripulação habilitada, licenciada e portadora dos respectivos certificados, do Diário de Bordo (artigo 84, parágrafo único) da lista de passageiros, manifesto de carga ou relação de mala postal que, eventualmente, transportar.

Parágrafo único. Pode a autoridade aeronáutica, mediante regulamento, estabelecer as condições para vôos experimentais, realizados pelo fabricante de aeronave, assim como para os vôos de traslado.

Art. 21. Salvo com autorização especial de órgão competente, nenhuma aeronave poderá transportar explosivos, munições, arma de fogo, material bélico, equipamento destinado a levantamento aerofotogramétrico ou de prospecção, ou ainda quaisquer outros objetos ou substâncias consideradas perigosas para a segurança pública, da própria aeronave ou de seus ocupantes.

Parágrafo único. O porte de aparelhos fotográficos, cinematográficos, eletrônicos ou nucleares, a bordo de aeronave, poderá ser impedido quando a segurança da navegação aérea ou o interesse público assim o exigir.

### CAPÍTULO III

#### Entrada e Saída do Espaço Aéreo Brasileiro

Art. 22. Toda aeronave proveniente do exterior fará, respectivamente, o primeiro pouso ou a última decolagem em aeroporto internacional.

Parágrafo único. A lista de aeroportos internacionais será publicada pela autoridade aeronáutica, e suas denominações somente poderão ser modificadas mediante lei federal, quando houver necessidade técnica dessa alteração.

Art. 23. A entrada no espaço aéreo brasileiro ou o pouso, no território subjacente, de aeronave militar ou civil a serviço de Estado estrangeiro sujeitar-se-á às condições estabelecidas (artigo 14, § 1º).

§ 1º A aeronave estrangeira, autorizada a transitar no espaço aéreo brasileiro, sem pousar no território subjacente, deverá seguir a rota determinada (artigo 14, §§ 1º, 2º, 3º e 4º).

§ 2º A autoridade aeronáutica poderá estabelecer exceções ao regime de entrada de aeronave estrangeira, quando se tratar de operação de busca, assistência e salvamento ou de vôos por motivos sanitários ou humanitários.

Art. 24. Os aeroportos situados na linha fronteira do território brasileiro poderão ser autorizados a atender ao tráfego regional, entre os países limítrofes, com serviços de infra-estrutura aeronáutica, comuns ou compartilhados por eles.

Parágrafo único. As aeronaves brasileiras poderão ser autorizadas a utilizar aeroportos situados em países vizinhos, na linha fronteira ao Território Nacional, com serviços de infra-estrutura aeronáutica comuns ou compartilhados.

TÍTULO III  
Da Infra-Estrutura Aeronáutica

CAPÍTULO I  
Disposições Gerais

Art. 25. Constitui infra-estrutura aeronáutica o conjunto de órgãos, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência, compreendendo:

- I - o sistema aeroportuário (artigos 26 a 46);
- II - o sistema de proteção ao voo (artigos 47 a 65);
- III - o sistema de segurança de voo (artigos 66 a 71);
- IV - o sistema de Registro Aeronáutico Brasileiro (artigos 72 a 85);
- V - o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (artigos 86 a 93);
- VI - o sistema de facilitação, segurança e coordenação do transporte aéreo (artigos 94 a 96);
- VII - o sistema de formação e adestramento de pessoal destinado à navegação aérea e à infra-estrutura aeronáutica (artigos 97 a 100);
- VIII - o sistema de indústria aeronáutica (artigo 101);
- IX - o sistema de serviços auxiliares (artigos 102 a 104);
- X - o sistema de coordenação da infra-estrutura aeronáutica (artigo 105).

§ 1º A instalação e o funcionamento de quaisquer serviços de infra-estrutura aeronáutica, dentro ou fora do aeródromo civil, dependerão sempre de autorização prévia de autoridade aeronáutica, que os fiscalizará, respeitadas as disposições legais que regulam as atividades de outros Ministérios ou órgãos estatais envolvidos na área.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, sistema é o conjunto de órgãos e elementos relacionados entre si por finalidade específica, ou por interesse de coordenação, orientação técnica e normativa, não implicando em subordinação hierárquica.

CAPÍTULO II  
Do Sistema Aeroportuário

SEÇÃO I  
Dos Aeródromos

Art. 26. O sistema aeroportuário é constituído pelo conjunto de aeródromos brasileiros, com todas as pistas de pouso, pistas de táxi, pátio de estacionamento de aeronave, terminal de carga aérea, terminal de passageiros e as respectivas facilidades.

Parágrafo único. São facilidades: o balisamento diurno e noturno; a iluminação do pátio; serviço contra-incêndio especializado e o serviço de remoção de emergência médica; área de pré-embarque, climatização, ônibus, ponte de embarque, sistema de esteiras para despacho de bagagem, carrinhos para passageiros, pontes de desembarque, sistema de ascenso-descenso de passageiros por escadas rolantes, orientação por circuito fechado de televisão, sistema semi-automático anunciador de mensagem, sistema de som, siste-

ma informativo de voo, climatização geral, locais destinados a serviços públicos, locais destinados a apoio comercial, serviço médico, serviço de salvamento aquático especializado e outras, cuja implantação seja autorizada ou determinada pela autoridade aeronáutica.

Art. 27. Aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves.

Art. 28. Os aeródromos são classificados em civis e militares.

§ 1º Aeródromo civil é o destinado ao uso de aeronaves civis.

§ 2º Aeródromo militar é o destinado ao uso de aeronaves militares.

§ 3º Os aeródromos civis poderão ser utilizados por aeronaves militares, e os aeródromos militares, por aeronaves civis, obedecidas as prescrições estabelecidas pela autoridade aeronáutica.

Art. 29. Os aeródromos civis são classificados em públicos e privados.

Art. 30. Nenhum aeródromo civil poderá ser utilizado sem estar devidamente cadastrado.

§ 1º Os aeródromos públicos e privados serão abertos ao tráfego através de processo, respectivamente, de homologação e registro.

§ 2º Os aeródromos privados só poderão ser utilizados com permissão de seu proprietário, vedada a exploração comercial.

Art. 31. Consideram-se:

I - Aeroportos os aeródromos públicos, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas;

II - Helipontos os aeródromos destinados exclusivamente a helicópteros;

III - Heliportos os helipontos públicos, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de helicópteros e de embarque e desembarque de pessoas e cargas.

Art. 32. Os aeroportos e heliportos serão classificados por ato administrativo que fixará as características de cada classe.

Parágrafo único. Os aeroportos destinados às aeronaves nacionais ou estrangeiras na realização de serviços internacionais, regulares ou não regulares, serão classificados como aeroportos internacionais (artigo 22).

Art. 33. Nos aeródromos públicos que forem sede de Unidade Aérea Militar, as esferas de competência das autoridades civis e militares, quanto à respectiva administração, serão definidas em regulamentação especial.

SEÇÃO II  
Da Construção e Utilização de Aeródromos

Art. 34. Nenhum aeródromo poderá ser construído sem prévia autorização da autoridade aeronáutica.

Art. 35. Os aeródromos privados serão construídos, mantidos e operados por seus proprietários, obedecidas as instruções, normas e planos da autoridade aeronáutica (artigo 30).

Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

§ 1º A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o território nacional, a construção, administração e exploração, sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 36-A. (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

§ 2º A operação e a exploração de aeroportos e heliportos, bem como dos seus serviços auxiliares, constituem atividade monopolizada da União, em todo o Território Nacional, ou das entidades da Administração Federal Indireta a que se refere este artigo, dentro das áreas delimitadas nos atos administrativos que lhes atribuírem bens, rendas, instalações e serviços.

§ 3º Compete à União ou às entidades da Administração Indireta a que se refere este artigo, estabelecer a organização administrativa dos aeroportos ou heliportos, por elas explorados, indicando o responsável por sua administração e operação, fixando-lhe as atribuições e determinando as áreas e serviços que a ele se subordinam.

§ 4º O responsável pela administração, a fim de alcançar e manter a boa qualidade operacional do aeroporto, coordenará as atividades dos órgãos públicos que, por disposição legal, nele devam funcionar.

§ 5 Os aeródromos públicos, enquanto mantida a sua destinação específicas pela União, constituem universidades e patrimônios autônomos, independentes do titular do domínio dos imóveis onde estão situados (artigo 38).

Art. 36-A.A autoridade de aviação civil poderá expedir regulamento específico para aeródromos públicos situados na área da Amazônia Legal, adequando suas operações às condições locais, com vistas a promover o fomento regional, a integração social, o atendimento de comunidades isoladas, o acesso à saúde e o apoio a operações de segurança.(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

Art. 37. Os aeródromos públicos poderão ser usados por quaisquer aeronaves, sem distinção de propriedade ou nacionalidade, mediante o ônus da utilização, salvo se, por motivo operacional ou de segurança, houver restrição de uso por determinados tipos de aeronaves ou serviços aéreos.

Parágrafo único. Os preços de utilização serão fixados em tabelas aprovadas pela autoridade aeronáutica, tendo em vista as facilidades colocadas à disposição das aeronaves, dos passageiros ou da carga, e o custo operacional do aeroporto.

### SEÇÃO III

#### Do Patrimônio Aeroportuário

Art. 38. Os aeroportos constituem universalidades, equiparadas a bens públicos federais, enquanto mantida a sua destinação específica, embora não tenha a União a propriedade de todos os imóveis em que se situam.

§ 1º Os Estados, Municípios, entidades da Administração Indireta ou particulares poderão contribuir com imóveis ou bens para a construção de aeroportos, mediante a constituição de patrimônio autônomo que será considerado como universalidade.

§ 2º Quando a União vier a desativar o aeroporto por se tornar desnecessário, o uso dos bens referidos no parágrafo anterior será restituído ao proprietário, com as respectivas acessões.

Art. 38-A.O operador aeroportuário poderá fazer a remoção de aeronaves, de equipamentos e de outros bens deixados nas áreas aeroportuárias sempre que restrinjam a operação, a ampliação da capacidade ou o regular funcionamento do aeroporto ou ocasionem riscos sanitários ou ambientais.(Incluído pela Lei nº 13.319, de 2016)

§ 1oO disposto no caput aplica-se também a aeronaves, equipamentos e outros bens integrantes de massa falida, mediante comunicação ao juízo competente.(Incluído pela Lei nº 13.319, de 2016)

§ 2oAs despesas realizadas com as providências de que trata este artigo serão reembolsadas pelos proprietários dos bens e, em caso de falência, constituirão créditos extraconcursais a serem pagos pela massa.(Incluído pela Lei nº 13.319, de 2016)

### SEÇÃO IV

#### Da Utilização de Áreas Aeroportuárias

Art. 39. Os aeroportos compreendem áreas destinadas:

- I - à sua própria administração;
- II - ao pouso, decolagem, manobra e estacionamento de aeronaves;
- III - ao atendimento e movimentação de passageiros, bagagens e cargas;
- IV - aos concessionários ou permissionários dos serviços aéreos;
- V - ao terminal de carga aérea;
- VI - aos órgãos públicos que, por disposição legal, devam funcionar nos aeroportos internacionais;
- VII - ao público usuário e estacionamento de seus veículos;
- VIII - aos serviços auxiliares do aeroporto ou do público usuário;
- IX - ao comércio apropriado para aeroporto.

Art. 40. Dispensa-se do regime de concorrência pública a utilização de áreas aeroportuárias pelos concessionários ou permissionários dos serviços aéreos públicos, para suas instalações de despacho, escritório, oficina e depósito, ou para abrigo, reparação e abastecimento de aeronaves.

§ 1º O termo de utilização será lavrado e assinado pelas partes em livro próprio, que poderá ser escriturado, mecanicamente, em folhas soltas.

§ 2º O termo de utilização para a construção de benfeitorias permanentes deverá ter prazo que permita a amortização do capital empregado.

§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, se a administração do aeroporto necessitar da área antes de expirado o prazo, o usuário terá direito à indenização correspondente ao capital não amortizado.

§ 4º Em qualquer hipótese, as benfeitorias ficarão incorporadas ao imóvel e, findo o prazo, serão restituídas, juntamente com as áreas, sem qualquer indenização, ressalvado o disposto no parágrafo anterior.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo e respectivos parágrafos aos permissionários de serviços auxiliares.

Art. 41. O funcionamento de estabelecimentos empresariais nas áreas aeroportuárias de que trata o artigo 39, IX, depende de autorização da autoridade aeronáutica, com exclusão de qualquer outra, e deverá ser ininterrupto durante as 24 (vinte e quatro) horas de todos os dias, salvo determinação em contrário da administração do aeroporto.

Parágrafo único. A utilização das áreas aeroportuárias no caso deste artigo sujeita-se à licitação prévia, na forma de regulamentação baixada pelo Poder Executivo.

Art. 42. À utilização de áreas aeroportuárias não se aplica a legislação sobre locações urbanas.

### SEÇÃO V

#### Das Zonas de Proteção

Art. 43. As propriedades vizinhas dos aeródromos e das instalações de auxílio à navegação aérea estão sujeitas a restrições especiais.

Parágrafo único. As restrições a que se refere este artigo são relativas ao uso das propriedades quanto a edificações, instalações, culturas agrícolas e objetos de natureza permanente ou temporária, e tudo mais que possa embarçar as operações de aeronaves ou causar interferência nos sinais dos auxílios à radionavegação ou dificultar a visibilidade de auxílios visuais.

Art. 44. As restrições de que trata o artigo anterior são as especificadas pela autoridade aeronáutica, mediante aprovação dos seguintes planos, válidos, respectivamente, para cada tipo de auxílio à navegação aérea:

- I - Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromos;
- II - Plano de Zoneamento de Ruído;
- III - Plano Básico de Zona de Proteção de Helipontos;
- IV - Planos de Zona de Proteção e Auxílios à Navegação Aérea.

§ 1º De conformidade com as conveniências e peculiaridades de proteção ao voo, a cada aeródromo poderão ser aplicados Planos Específicos, observadas as prescrições, que couberem, dos Planos Básicos.

§ 2º O Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromos, o Plano Básico de Zoneamento de Ruído, o Plano de Zona de Proteção de Helipontos e os Planos de Zona de Proteção e Auxílios à Navegação Aérea serão aprovados por ato do Presidente da República.

§ 3º Os Planos Específicos de Zonas de Proteção de Aeródromos e Planos Específicos de Zoneamento de Ruído serão aprovados por ato do Ministro da Aeronáutica e transmitidos às administrações que devam fazer observar as restrições.

§ 4º As Administrações Públicas deverão compatibilizar o zoneamento do uso do solo, nas áreas vizinhas aos aeródromos, às restrições especiais, constantes dos Planos Básicos e Específicos.

§ 5º As restrições especiais estabelecidas aplicam-se a quaisquer bens, quer sejam privados ou públicos.

§ 6º A responsabilidade pela instalação, operação e manutenção dos equipamentos de sinalização de obstáculos será do proprietário, titular do domínio útil ou possuidor das propriedades a que se refere o art. 43. (Incluído pela Lei nº 13.133, de 2015)

§ 7º O descumprimento do disposto no § 6º implicará a cominação de multa diária por infração aos preceitos deste Código, nos termos do art. 289, sem prejuízo da instalação, manutenção ou reparo do equipamento de sinalização pela autoridade competente, a expensas do infrator. (Incluído pela Lei nº 13.133, de 2015)

Art. 45. A autoridade aeronáutica poderá embargar a obra ou construção de qualquer natureza que contrarie os Planos Básicos ou os Específicos de cada aeroporto, ou exigir a eliminação dos obstáculos levantados em desacordo com os referidos planos, posteriormente à sua publicação, por conta e risco do infrator, que não poderá reclamar qualquer indenização.

Art. 46. Quando as restrições estabelecidas impuserem demolições de obstáculos levantados antes da publicação dos Planos Básicos ou Específicos, terá o proprietário direito à indenização.

### CAPÍTULO III

#### Do Sistema de Proteção ao Voo

##### SEÇÃO I

##### Das Várias Atividades de Proteção ao Voo

Art. 47. O Sistema de Proteção ao Voo visa à regularidade, segurança e eficiência do fluxo de tráfego no espaço aéreo, abrangendo as seguintes atividades:

- I - de controle de tráfego aéreo;
- II - de telecomunicações aeronáuticas e dos auxílios à navegação aérea;
- III - de meteorologia aeronáutica;
- IV - de cartografia e informações aeronáuticas;
- V - de busca e salvamento;
- VI - de inspeção em voo;
- VII - de coordenação e fiscalização do ensino técnico específico;
- VIII - de supervisão de fabricação, reparo, manutenção e distribuição de equipamentos terrestres de auxílio à navegação aérea.

Art. 48. O serviço de telecomunicações aeronáuticas classifica-se em:

- I - fixo aeronáutico;
- II - móvel aeronáutico;
- III - de radionavegação aeronáutica;
- IV - de radiodifusão aeronáutica;
- V - móvel aeronáutico por satélite;
- VI - de radionavegação aeronáutica por satélite.

Parágrafo único. O serviço de telecomunicações aeronáuticas poderá ser operado:

- a) diretamente pelo Ministério da Aeronáutica;
- b) mediante autorização, por entidade especializada da Administração Federal Indireta, vinculada àquele Ministério, ou por pessoas jurídicas ou físicas dedicadas às atividades aéreas, em relação às estações privadas de telecomunicações aeronáuticas.

##### SEÇÃO II

##### Da Coordenação de Busca, Assistência e Salvamento

Art. 49. As Atividades de Proteção ao Voo abrangem a coordenação de busca, assistência e salvamento.

Art. 50. O Comandante da aeronave é obrigado a prestar assistência a quem se encontrar em perigo de vida no mar, no ar ou em terra, desde que o possa fazer sem perigo para a aeronave, sua tripulação, seus passageiros ou outras pessoas.

Art. 51. Todo Comandante de navio, no mar, e qualquer pessoa, em terra, são obrigados, desde que o possam fazer sem risco para si ou outras pessoas, a prestar assistência a quem estiver em perigo de vida, em consequência de queda ou avaria de aeronave.

Art. 52. A assistência poderá consistir em simples informação.

Art. 53. A obrigação de prestar socorro, sempre que possível, recai sobre aeronave em voo ou pronta para partir.

Art. 54. Na falta de outros recursos, o órgão do Ministério da Aeronáutica, encarregado de coordenar operações de busca e salvamento, poderá, a seu critério, atribuir a qualquer aeronave, em voo ou pronta para decolar, missão específica nessas operações.

Art. 55. Cessa a obrigação de assistência desde que o obrigado tenha conhecimento de que foi prestada por outrem ou quando dispensado pelo órgão competente do Ministério da Aeronáutica a que se refere o artigo anterior.

Art. 56. A não prestação de assistência por parte do Comandante exonera de responsabilidade o proprietário ou explorador da aeronave, salvo se tenham determinado a não prestação do socorro.

Art. 57. Toda assistência ou salvamento prestado com resultado útil dará direito à remuneração correspondente ao trabalho e à eficiência do ato, nas seguintes bases:

- I - considerar-se-ão, em primeiro lugar:
  - a) o êxito obtido, os esforços, os riscos e o mérito daqueles que prestaram socorro;
  - b) o perigo passado pela aeronave socorrida, seus passageiros, sua tripulação e sua carga;
  - c) o tempo empregado, as despesas e prejuízos suportados tendo em conta a situação especial do assistente.

II - em segundo lugar, o valor das coisas recuperadas.

§ 1º Não haverá remuneração:

- a) se o socorro for recusado ou se carecer de resultado útil;
- b) quando o socorro for prestado por aeronave pública.

§ 2º O proprietário ou armador do navio conserva o direito de se prevalecer do abandono, ou da limitação de responsabilidade fixada nas leis e convenções em vigor.

---

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

1. Administração Pública: Teorias das organizações e da administração pública. Estrutura e função da administração pública. A evolução da Administração Pública e a reforma do Estado. . . . . 01
2. Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública. Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada. Excelência nos serviços públicos. . . . . 16
3. Ética no serviço público. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. . . . . 35



**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: TEORIAS DAS ORGANIZAÇÕES E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ESTRUTURA E FUNÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA DO ESTADO**

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 intima-

mente 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 lembrar 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 vassallos 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 uma 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 alastravam 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 participa-



tiva, 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 eficientista* 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 *eficientismo*, 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 idéia de 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 momento 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 Pública 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 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, 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.

Existem muitos benefícios no processo de descentralização, entre os quais flexibilidade e respostas mais rápidas a mudanças, mais eficiência, mais compromisso com os resultados e maior produtividade.

Entretanto, não se pode esquecer o lado político. A reforma administrativa introduzida pelo PDRAE é marcada fortemente pela dicotomia entre política e administração. O processo de flexibilização, pelo lado meramente administrativo traz maior dinâmica e eficiência. Porém, pelo lado político, pode implicar a manutenção e reforço de práticas neopatrimonialistas e de processos de corrupção, nepotismo, clientelismo e outras patologias no país, quando reduz mecanismos de controle formal em alguns setores e não estabelece claramente mecanismos de controle social que traria uma regulação política.