



CÓD: OP-028JN-22  
7908403516162

# SEFA-PA

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO PARÁ

## Comum aos Cargos de Ensino Superior:

Auditor Fiscal de Receitas Estaduais e Fiscal de Receitas Estaduais

**EDITAL N.º 01/2021-SEPLAD/SEFA, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2021.**

## ***Língua Portuguesa***

1. Ortografia oficial. ....	01
2. Acentuação gráfica. ....	01
3. Flexão nominal e verbal. Pronomes: emprego, formas de tratamento e colocação. Emprego de tempos e modos verbais. Vozes do verbo. ....	02
4. Concordância nominal e verbal. ....	09
5. Regência nominal e verbal. ....	11
6. Ocorrência de crase. ....	12
7. Pontuação. ....	12
8. Redação (confronto e reconhecimento de frases corretas e incorretas). Intelecção de texto. ....	13

## ***Matemática Financeira***

1. Juros simples. Montante e juros. Taxa real e taxa efetiva. Taxas equivalentes. Capitais equivalentes. Juros compostos. Montante e juros. Taxa real e taxa efetiva. Taxas equivalentes. Capitais equivalentes. Capitalização contínua. Descontos: simples, composto. Desconto racional e desconto comercial. Amortizações. Sistema francês. Sistema de amortização constante. Sistema misto. Fluxo de caixa. Valor atual. Taxa interna de retorno ....	01
--	----

## ***Estatística Descritiva***

1. Gráficos, tabelas, medidas de posição e de variabilidade. ....	01
2. Probabilidades: conceito, axiomas e distribuições (binominal, normal, poisson, qui-quadrado). ....	02
3. Inferência estatística. Amostragem: amostras casuais e não casuais. Processos de amostragem, incluindo estimativas de parâmetros. Intervalos de confiança. Testes de hipóteses para médias e proporções. Correlação e Regressão. ....	03

## ***Administração Pública***

1. Evolução da administração pública no Brasil (após 1930). Reformas Administrativas. Análise crítica aos modelos de gestão pública: patrimonialista, burocrático e gerencial. ....	01
2. Conceitos de Eficiência, Eficácia e Efetividade aplicados à Administração Pública: avaliação e mensuração do desempenho governamental. ....	08
3. Parceria entre governo e sociedade, ouvidorias, governança interna e externa. ....	20
4. Controle e Desempenho. Mensuração de desempenho controles, indicadores de produtividade. ....	22
5. Transparência. ....	23
6. Desconcentração e descentralização administrativa. ....	25
7. Governabilidade, Governança e Accountability. ....	28
8. Gestão Pública Empreendedora. ....	35
9. Modernização da gestão contemporânea e modelo de gestão pública por resultados. ....	36
10. Políticas públicas e monitoramento de resultados. ....	38
11. Tendências de modernização e novos modelos de gestão da administração pública. ....	52

## ***Ética na Gestão Pública***

1. Aspectos conceituais sobre ética. ....	01
2. Desenvolvimento histórico da ética. ....	02
3. Fundamentos éticos e morais do comportamento humano. ....	04
4. Panorama das relações humanas na sociedade. ....	05
5. Função da ética. ....	06

---

6. Ética como prescrição de condutas. ....	06
7. Valores e normas: o padrão ético. ....	08
8. Teorias éticas. ....	09
9. Dimensões cognitivas e atitudinais da ética: mérito da ação (intenção e juízo desinteressado); escolha e deliberação; virtudes e caráter; autonomia e responsabilidade. ....	09
10. Ética no serviço público - Responsabilidade ética, cidadania e função pública. ....	11
11. Administração Pública e ética na sociedade. ....	13
12. O padrão ético do serviço público. ....	14
13. Premissas da conduta ética na função pública. ....	16
14. Aspectos conceituais da vida pública: república e democracia; estado, cidadania e império da lei; cargo público; prestação pública de contas (accountability). ....	17
15. Ética e Transparência como instrumento da gestão pública. ....	20
16. Estratégias para a promoção da ética no serviço público. ....	20

## ***Direito Administrativo***

1. Administração Pública. Conceito. Estrutura legal dos Órgãos Públicos. Natureza e fins da administração. ....	01
2. Agentes da Administração. Princípios básicos da Administração: legalidade, moralidade, impessoalidade, finalidade, publicidade, eficiência. ....	02
3. Poderes e deveres do administrador público. Poderes Administrativos: poder vinculado e poder discricionário, poder hierárquico, poder disciplinar, poder regulamentar, poder de polícia. ....	05
4. Atos Administrativos. Conceitos e requisitos. Classificação. Espécies. Validade. Formalidade. Motivação. Revogação. Anulação. Modificação. Extinção. Controle de Legalidade. ....	07
5. Contratos Administrativos. Alteração unilateral e bilateral. Equilíbrio financeiro. Cláusulas exorbitantes. Modalidades de contratos. Extinção, prorrogação e renovação. Inexecução. Revisão, rescisão e suspensão. ....	11
6. Licitação (Lei nº 8.666/93) - Finalidade, princípios e objeto da licitação. Lei nº 10.520/2002. ....	20
7. Serviços Públicos. Conceito. Classificação. Regulamentação e Controle. Requisitos do serviço e direitos do usuário. Competência para prestar o serviço. Formas e meios de prestação do serviço. ....	30
8. Organização Administrativa: Administração direta e indireta. Agências executivas e reguladoras. ....	35
9. Servidores públicos. Classificação e Regime Jurídico. Normas constitucionais sobre o regime jurídico dos servidores estatais. Cargos públicos. Provimento em cargo público. Direitos e vantagens dos servidores públicos. Deveres e responsabilidades. Sindicância e processo administrativo disciplinar. ....	42
10. Comparação entre o controle administrativo e judiciário. ....	53
11. Código de Direitos, Garantias e Obrigações do Contribuinte do Estado Do Pará (Lei Complementar Estadual nº 58/06 e alterações). ....	56
12. Princípios do Processo Administrativo. ....	59
13. A responsabilidade civil do Estado. ....	66
14. Improbidade administrativa. ....	69
15. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei n.º 5.810/94). ....	77
16. Lei Federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação). ....	97

## ***Direito Civil***

1. A lei: vigência no tempo e no espaço. ....	01
2. Das pessoas. Pessoas naturais e jurídicas. Domicílio civil. Das diferentes classes de bens. ....	07
3. Fatos e atos jurídicos. Validade e defeitos dos negócios jurídicos. Prescrição e decadência. Atos ilícitos. ....	19
4. Direito das coisas. Posse. Efeitos da posse. Propriedade. Direitos reais sobre coisas alheias. ....	28
5. Teoria geral das obrigações. Direito das obrigações. Modalidades das obrigações. As formas de extinção das obrigações. A inexecução das obrigações. Transmissão das obrigações. Fontes das obrigações. ....	42
6. Contratos, atos unilaterais e responsabilidade civil. Responsabilidade contratual e extracontratual. Teoria geral dos contratos. Espécies de contratos. Contratos do código civil. ....	54
7. Direito das sucessões. Sucessão em geral. Sucessão legítima. Sucessão testamentária. Regimes de bens entre cônjuges. Inventário e partilha. ....	72

---

8. Separação extrajudicial (lei n.º 11.441/2007) . . . . .	80
9. Títulos de crédito. Preferências e privilégios creditórios. . . . .	81
10. Do direito de empresa. Empresário e sociedade. Estabelecimento. Do registro, nome empresarial, gerente, contabilistas e outros auxiliares e escrituração. Desconsideração da personalidade jurídica. . . . .	84
11. Sociedades anônimas (lei n.º 6.404/76 E alterações) . . . . .	101
12. Teoria geral da falência. Caracterização do estado falimentar, efeitos da falência quanto aos bens do falido e aos direitos dos credores do falido, conceito de recuperação judicial e extrajudicial. Crimes falimentares . . . . .	122
13. Lei n.º 11.101/2005 . . . . .	125

## ***Direito Penal***

1. Aplicação da lei penal. . . . .	01
2. Crime. Imputabilidade. . . . .	02
3. Concurso de pessoas. . . . .	09
4. Penas. . . . .	10
5. Ação penal pública e ação penal privada. . . . .	13
6. Extinção da punibilidade. . . . .	13
7. Crimes contra a honra . . . . .	14
8. A inviolabilidade do domicílio . . . . .	14
9. A inviolabilidade de correspondência, . . . . .	15
10. A inviolabilidade dos segredos . . . . .	15
11. O patrimônio. . . . .	15
12. A fé pública . . . . .	20
13. Administração pública. . . . .	21
14. Abuso de autoridade – Lei nº 4.898/65 e alterações. . . . .	23
15. Enriquecimento ilícito. . . . .	26
16. Crimes contra a ordem tributária - Lei nº 8.137/90 e alterações. . . . .	34
17. Crimes contra o sistema financeiro. . . . .	36

## ***Direito Constitucional \*Somente para Auditor Fiscal de Receitas Estaduais***

1. Conceitos de teoria do Estado. . . . .	01
2. Conceito de constituição. Regras materialmente constitucionais e formalmente constitucionais. Tipos de constituição . . . . .	03
3. O Direito Constitucional e os demais ramos do direito. . . . .	05
4. Poder constituinte originário e derivado. . . . .	05
5. Controle de constitucionalidade. Controle judiciário difuso e concentrado. Ação declaratória de constitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade. . . . .	07
6. Constituição da República Federativa do Brasil: Princípios fundamentais Princípios do Estado Democrático de Direito. . . . .	14
7. Direitos e Deveres individuais e coletivos. O habeas corpus. O mandado de segurança. O direito de petição. O mandado de injunção. A ação popular. A ação civil pública. O habeas data. Direitos sociais. Nacionalidade. Direitos políticos. . . . .	15
8. Organização político-administrativa. Repartição de receitas tributárias. Competências constitucionais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Intervenção nos Estados e Municípios. . . . .	26
9. O federalismo no Brasil. . . . .	32
10. Administração pública, disposições gerais e servidores públicos civis. . . . .	34
11. Separação de poderes. Sistemas de governo. Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. . . . .	39
12. Ministério Público. . . . .	52
13. Processo legislativo. Defesa do Estado e as instituições democráticas. . . . .	56
14. Princípios gerais da atividade econômica e financeira. Sistema Tributário Nacional, Do Orçamento e Finanças Públicas. . . . .	59
15. Constituição do Estado do Pará. Fundamentos do Estado. Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Funções essenciais à justiça. Administração Pública. Servidores Públicos Civis. Segurança Pública. . . . .	74
16. Direitos Humanos. Direito constitucional internacional. Tratados Internacionais: regime jurídico. Tratados Internacionais de proteção dos direitos humanos: conceito, formação, extinção e efeitos jurídicos. Sistemas e instrumentos de proteção dos direitos humanos. . . . .	93
17. Hierarquia, incorporação e impacto dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro. . . . .	100

## ***Tecnologia da Informação***

1. Gerência de projetos: conceitos básicos.....	01
2. Processos do pmbok.....	09
3. Planejamento e controle de métricas de projeto.....	09
4. Planejamento e avaliação de iterações.....	12
5. Gestão de processos de negócio: modelagem de processos.....	13
6. Governança de ti: alinhamento estratégico entre área de ti e negócios. Políticas e procedimentos.....	15
7. Análise swot.....	16
8. Bsc - balanced scored.....	17
9. Banco de dados: conceitos básicos.....	21
10. Aplicações web: portais corporativos e colaborativos.....	29
11. Segurança da informação: conceitos básicos.Criptografia.....	30
12. Certificação digital.....	33
13. Assinatura digital.....	34
14. Redes: conceito de rede.....	34
15. Acesso remoto e rede wireless.....	35
16. Business intelligence (bi): conceitos de datawarehouse.....	36
17. Conceitos de datamining.....	36

---

## ORTOGRAFIA OFICIAL

A ortografia oficial diz respeito às regras gramaticais referentes à escrita correta das palavras. Para melhor entendê-las, é preciso analisar caso a caso. Lembre-se de que a melhor maneira de memorizar a ortografia correta de uma língua é por meio da leitura, que também faz aumentar o vocabulário do leitor.

Neste capítulo serão abordadas regras para dúvidas frequentes entre os falantes do português. No entanto, é importante ressaltar que existem inúmeras exceções para essas regras, portanto, fique atento!

**Alfabeto**

O primeiro passo para compreender a ortografia oficial é conhecer o alfabeto (os sinais gráficos e seus sons). No português, o alfabeto se constitui 26 letras, divididas entre **vogais** (a, e, i, o, u) e **consoantes** (restante das letras).

Com o Novo Acordo Ortográfico, as consoantes **K**, **W** e **Y** foram reintroduzidas ao alfabeto oficial da língua portuguesa, de modo que elas são usadas apenas em duas ocorrências: **transcrição de nomes próprios** e **abreviaturas e símbolos de uso internacional**.

**Uso do “X”**

Algumas dicas são relevantes para saber o momento de usar o X no lugar do CH:

- Depois das sílabas iniciais “me” e “en” (ex: mexerica; enxergar)
- Depois de ditongos (ex: caixa)
- Palavras de origem indígena ou africana (ex: abacaxi; orixá)

**Uso do “S” ou “Z”**

Algumas regras do uso do “S” com som de “Z” podem ser observadas:

- Depois de ditongos (ex: coisa)
- Em palavras derivadas cuja palavra primitiva já se usa o “S” (ex: casa > casinha)
- Nos sufixos “ês” e “esa”, ao indicarem nacionalidade, título ou origem. (ex: portuguesa)
- Nos sufixos formadores de adjetivos “ense”, “oso” e “osa” (ex: populoso)

**Uso do “S”, “SS”, “Ç”**

- “S” costuma aparecer entre uma vogal e uma consoante (ex: diversão)
- “SS” costuma aparecer entre duas vogais (ex: processo)
- “Ç” costuma aparecer em palavras estrangeiras que passaram pelo processo de aportuguesamento (ex: muçarela)

**Os diferentes porquês**

<b>POR QUE</b>	Usado para fazer perguntas. Pode ser substituído por “por qual motivo”
<b>PORQUE</b>	Usado em respostas e explicações. Pode ser substituído por “pois”
<b>POR QUÊ</b>	O “que” é acentuado quando aparece como a última palavra da frase, antes da pontuação final (interrogação, exclamação, ponto final)
<b>PORQUÊ</b>	É um substantivo, portanto costuma vir acompanhado de um artigo, numeral, adjetivo ou pronome

**Parônimos e homônimos**

As palavras **parônimas** são aquelas que possuem grafia e pronúncia semelhantes, porém com significados distintos.

**Ex:** *cumprimento* (saudação) X *comprimento* (extensão); *tráfego* (trânsito) X *tráfico* (comércio ilegal).

Já as palavras **homônimas** são aquelas que possuem a mesma grafia e pronúncia, porém têm significados diferentes. **Ex:** *rio* (verbo “rir”) X *rio* (curso d’água); *manga* (blusa) X *manga* (fruta).

## ACENTUAÇÃO GRÁFICA

A acentuação é uma das principais questões relacionadas à Ortografia Oficial, que merece um capítulo a parte. Os acentos utilizados no português são: **acento agudo** (´); **acento grave** (`); **acento circunflexo** (^); **cedilha** (,) e **til** (~).

Depois da reforma do Acordo Ortográfico, a **trema** foi excluída, de modo que ela só é utilizada na grafia de nomes e suas derivações (ex: Müller, mülleriano).

Esses são sinais gráficos que servem para modificar o som de alguma letra, sendo importantes para marcar a sonoridade e a intensidade das sílabas, e para diferenciar palavras que possuem a escrita semelhante.

A sílaba mais intensa da palavra é denominada **sílaba tônica**. A palavra pode ser classificada a partir da localização da sílaba tônica, como mostrado abaixo:

- **OXÍTONA:** a última sílaba da palavra é a mais intensa. (Ex: café)
- **PAROXÍTONA:** a penúltima sílaba da palavra é a mais intensa. (Ex: automóvel)
- **PROPAROXÍTONA:** a antepenúltima sílaba da palavra é a mais intensa. (Ex: lâmpada)

As demais sílabas, pronunciadas de maneira mais sutil, são denominadas **sílabas átonas**.

**Regras fundamentais**

CLASSIFICAÇÃO	REGRAS	EXEMPLOS
<b>OXÍTONAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• terminadas em A, E, O, EM, seguidas ou não do plural</li> <li>• seguidas de -LO, -LA, -LOS, -LAS</li> </ul>	cipó(s), pé(s), armazém respeitá-la, compô-lo, comprometê-los
<b>PAROXÍTONAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• terminadas em I, IS, US, UM, UNS, L, N, X, PS, Ã, ÃS, ÃO, ÃOS</li> <li>• ditongo oral, crescente ou decrescente, seguido ou não do plural</li> </ul> (OBS: Os ditongos “EI” e “OI” perderam o acento com o Novo Acordo Ortográfico)	táxi, lápis, vírus, fórum, cadáver, tórax, bíceps, imã, órfão, órgãos, água, mágoa, pônei, ideia, geleia, paranoico, heroico
<b>PROPAROXÍTONAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• todas são acentuadas</li> </ul>	cólica, analítico, jurídico, hipérbole, último, álbi

**Regras especiais**

REGRA	EXEMPLOS
Acentua-se quando “I” e “U” tônicos formarem hiato com a vogal anterior, acompanhados ou não de “S”, desde que não sejam seguidos por “NH” OBS: Não serão mais acentuados “I” e “U” tônicos formando hiato quando vierem depois de ditongo	saída, faísca, baú, país feiura, Bocaiuva, Sauipe
Acentua-se a 3ª pessoa do plural do presente do indicativo dos verbos “TER” e “VIR” e seus compostos	têm, obtêm, contêm, vêm
Não são acentuados hiatos “OO” e “EE”	leem, voo, enjoo
Não são acentuadas palavras homógrafas OBS: A forma verbal “PÔDE” é uma exceção	pelo, pera, para

**FLEXÃO NOMINAL E VERBAL. PRONOMES: EMPREGO, FORMAS DE TRATAMENTO E COLOCAÇÃO.  
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS. VOZES DO VERBO**

**Classes de Palavras**

Para entender sobre a estrutura das funções sintáticas, é preciso conhecer as classes de palavras, também conhecidas por classes morfológicas. A gramática tradicional pressupõe 10 classes gramaticais de palavras, sendo elas: adjetivo, advérbio, artigo, conjunção, interjeição, numeral, pronomes, preposição, substantivo e verbo.

Veja, a seguir, as características principais de cada uma delas.

CLASSE	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS
ADJETIVO	Expressar características, qualidades ou estado dos seres Sofre variação em número, gênero e grau	Menina <i>inteligente</i> ... Roupa <i>azul-marinho</i> ... Brincadeira <i>de criança</i> ... Povo <i>brasileiro</i> ...
ADVÉRBIO	Indica circunstância em que ocorre o fato verbal Não sofre variação	A ajuda chegou <i>tarde</i> . A mulher trabalha <i> muito</i> . Ele dirigia <i>mal</i> .
ARTIGO	Determina os substantivos (de modo definido ou indefinido) Varia em gênero e número	A galinha botou <i>um</i> ovo. <i>Uma</i> menina deixou <i>a</i> mochila no ônibus.
CONJUNÇÃO	Liga ideias e sentenças (conhecida também como conectivos) Não sofre variação	Não gosto de refrigerante <i>nem</i> de pizza. Eu vou para a praia <i>ou</i> para a cachoeira?
INTERJEIÇÃO	Exprime reações emotivas e sentimentos Não sofre variação	<i>Ah!</i> Que calor... Escapei por pouco, <i>ufa!</i>

NUMERAL	Atribui quantidade e indica posição em alguma sequência Varia em gênero e número	Gostei muito do <i>primeiro</i> dia de aula. <i>Três</i> é a <i>metade</i> de <i>seis</i> .
PRONOME	Acompanha, substitui ou faz referência ao substantivo Varia em gênero e número	Posso <i>ajudar</i> , <i>senhora</i> ? <i>Ela me</i> ajudou muito com o <i>meu</i> trabalho. <i>Esta</i> é a casa <i>onde</i> eu moro. <i>Que</i> dia é hoje?
PREPOSIÇÃO	Relaciona dois termos de uma mesma oração Não sofre variação	Espero <i>por</i> você essa noite. Lucas gosta <i>de</i> tocar violão.
SUBSTANTIVO	Nomeia objetos, pessoas, animais, alimentos, lugares etc. Flexionam em gênero, número e grau.	<i>A menina</i> jogou sua <i>boneca</i> no <i>rio</i> . <i>A matilha</i> tinha muita <i>coragem</i> .
VERBO	Indica ação, estado ou fenômenos da natureza Sofre variação de acordo com suas flexões de modo, tempo, número, pessoa e voz. Verbos não significativos são chamados verbos de ligação	Ana se <i>exercita</i> pela manhã. Todos <i>parecem</i> meio bobos. <i>Chove</i> muito em Manaus. A cidade <i>é</i> muito bonita quando vista do alto.

### Substantivo

#### Tipos de substantivos

Os substantivos podem ter diferentes classificações, de acordo com os conceitos apresentados abaixo:

- **Comum:** usado para nomear seres e objetos generalizados. *Ex: mulher; gato; cidade...*
- **Próprio:** geralmente escrito com letra maiúscula, serve para especificar e particularizar. *Ex: Maria; Garfield; Belo Horizonte...*
- **Coletivo:** é um nome no singular que expressa ideia de plural, para designar grupos e conjuntos de seres ou objetos de uma mesma espécie. *Ex: matilha; enxame; cardume...*
- **Concreto:** nomeia algo que existe de modo independente de outro ser (objetos, pessoas, animais, lugares etc.). *Ex: menina; cachorro; praça...*
- **Abstrato:** depende de um ser concreto para existir, designando sentimentos, estados, qualidades, ações etc. *Ex: saudade; sede; imaginação...*
- **Primitivo:** substantivo que dá origem a outras palavras. *Ex: livro; água; noite...*
- **Derivado:** formado a partir de outra(s) palavra(s). *Ex: pedreiro; livraria; noturno...*
- **Simplex:** nomes formados por apenas uma palavra (um radical). *Ex: casa; pessoa; cheiro...*
- **Composto:** nomes formados por mais de uma palavra (mais de um radical). *Ex: passatempo; guarda-roupa; girassol...*

#### Flexão de gênero

Na língua portuguesa, todo substantivo é flexionado em um dos dois gêneros possíveis: **feminino** e **masculino**.

O **substantivo biforme** é aquele que flexiona entre masculino e feminino, mudando a desinência de gênero, isto é, geralmente o final da palavra sendo **-o** ou **-a**, respectivamente (*Ex: menino / menina*). Há, ainda, os que se diferenciam por meio da pronúncia / acentuação (*Ex: avô / avó*), e aqueles em que há ausência ou presença de desinência (*Ex: irmão / irmã; cantor / cantora*).

O **substantivo uniforme** é aquele que possui apenas uma forma, independente do gênero, podendo ser diferenciados quanto ao gênero a partir da flexão de gênero no artigo ou adjetivo que o acompanha (*Ex: a cadeira / o poste*). Pode ser classificado em **epiceno** (refere-se aos animais), **sobrecomum** (refere-se a pessoas) e **comum de dois gêneros** (identificado por meio do artigo).

É preciso ficar atento à **mudança semântica** que ocorre com alguns substantivos quando usados no masculino ou no feminino, trazendo alguma especificidade em relação a ele. No exemplo *o fruto X a fruta* temos significados diferentes: o primeiro diz respeito ao órgão que protege a semente dos alimentos, enquanto o segundo é o termo popular para um tipo específico de fruto.

#### Flexão de número

No português, é possível que o substantivo esteja no **singular**, usado para designar apenas uma única coisa, pessoa, lugar (*Ex: bola; escada; casa*) ou no **plural**, usado para designar maiores quantidades (*Ex: bolas; escadas; casas*) — sendo este último representado, geralmente, com o acréscimo da letra **S** ao final da palavra.

Há, também, casos em que o substantivo não se altera, de modo que o plural ou singular devem estar marcados a partir do contexto, pelo uso do artigo adequado (*Ex: o lápis / os lápis*).

#### Variação de grau

Usada para marcar diferença na grandeza de um determinado substantivo, a variação de grau pode ser classificada em **augmentativo** e **diminutivo**.

Quando acompanhados de um substantivo que indica grandeza ou pequenez, é considerado **analítico** (*Ex: menino grande / menino pequeno*).

Quando acrescentados sufixos indicadores de aumento ou diminuição, é considerado **sintético** (*Ex: menino / menininho*).

**JUROS SIMPLES. MONTANTE E JUROS. TAXA REAL E TAXA EFETIVA. TAXAS EQUIVALENTES. CAPITAIS EQUIVALENTES. JUROS COMPOSTOS. MONTANTE E JUROS. TAXA REAL E TAXA EFETIVA. TAXAS EQUIVALENTES. CAPITAIS EQUIVALENTES. CAPITALIZAÇÃO CONTÍNUA. DESCONTOS: SIMPLES, COMPOSTO. DESCONTO RACIONAL E DESCONTO COMERCIAL. AMORTIZAÇÕES. SISTEMA FRANCÊS. SISTEMA DE AMORTIZAÇÃO CONSTANTE. SISTEMA MISTO. FLUXO DE CAIXA. VALOR ATUAL. TAXA INTERNA DE RETORNO**

**Juros simples (ou capitalização simples)**

Os juros são determinados tomando como base de cálculo o capital da operação, e o total do juro é devido ao credor (aquele que empresta) no final da operação. Devemos ter em mente:

- Os juros são representados pela letra **J**.\*
- O dinheiro que se deposita ou se empresta chamamos de capital e é representado pela letra **C (capital)** ou **P (principal)** ou **VP** ou **PV (valor presente)** \*.

- O tempo de depósito ou de empréstimo é representado pela letra **t** ou **n**.\*

- A taxa de juros é a razão centesimal que incide sobre um capital durante certo tempo. É representado pela letra **i** e utilizada para calcular juros.

\*Varia de acordo com a bibliografia estudada.

**ATENÇÃO:** Devemos sempre relacionar a taxa e o tempo na mesma unidade para efetuarmos os cálculos.

Usamos a seguinte fórmula:

$$j = c . i . t$$

- j** - juros
- c** - capital
- i** - taxa
- t** - tempo

Em juros simples:

- O capital cresce linearmente com o tempo;
- O capital cresce a uma progressão aritmética de razão:  $J=C.i$
- A taxa **i** e o tempo **t** devem ser expressos na mesma unidade.
- Devemos expressar a taxa **i** na forma decimal.
- **Montante (M)** ou **FV (valor futuro)** é a soma do capital com os juros, ou seja:

$$M = C + J$$

$$M = C.(1+i.t)$$

**Exemplo:**

**(PRODAM/AM – Assistente – FUNCAB)** Qual é o capital que, investido no sistema de juros simples e à taxa mensal de 2,5 %, produzirá um montante de R\$ 3.900,00 em oito meses?

- (A) R\$ 1.650,00
- (B) R\$ 2.225,00
- (C) R\$ 3.250,00
- (D) R\$ 3.460,00
- (E) R\$ 3.500,00

**Resolução:**

Montante = Capital + juros, ou seja:  $j = M - C$ , que fica:  $j = 3900 - C (1)$

Agora, é só substituir (1) na fórmula do juros simples:

$$j = \frac{C.i.t}{100}$$

$$3900 - C = \frac{C.2,5.8}{100}$$

$$390000 - 100.C = 2,5 . 8 . C$$

$$- 100.C - 20.C = - 390000 . (-1)$$

$$120.C = 390000$$

$$C = 390000 / 120$$

$$C = R\$ 3250,00$$

**Resposta: C**

**Juros compostos (capitalização composta)**

A taxa de juros incide sobre o capital de cada período. Também conhecido como "juros sobre juros".

Usamos a seguinte fórmula:

$$M = C * (1 + i)^t, \text{ onde:}$$

**M:** montante

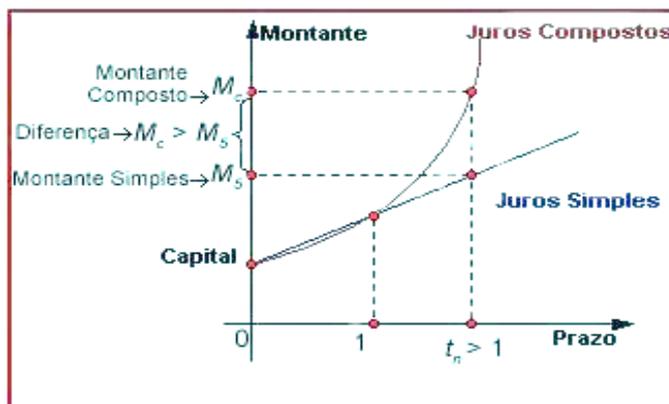
**C:** capital

**i:** taxa de juros

**t:** tempo de aplicação

O  $(1+i)^t$  ou  $(1+i)^n$  é chamado de fator de acumulação de capital.

**ATENÇÃO:** as unidades de tempo referentes à taxa de juros (i) e do período (t), tem de ser necessariamente iguais.



O crescimento do **principal** (capital) em:

- juros simples é LINEAR, CONSTANTE;
- juros compostos é EXPONENCIAL, GEOMÉTRICO e, portanto tem um crescimento muito mais "rápido";

Observe no gráfico que:

- O **montante** após 1º tempo é igual tanto para o regime de **juros simples** como para **juros compostos**;
- **Antes** do 1º tempo o **montante** seria **maior** no regime de **juros simples**;

– Depois do 1º tempo o **montante** seria **maior** no regime de **juros compostos**.

**Exemplo:**

**(PREF. GUARUJÁ/SP – SEDUC – PROFESSOR DE MATEMÁTICA – CAIPIMES)** Um capital foi aplicado por um período de 3 anos, com taxa de juros compostos de 10% ao ano. É correto afirmar que essa aplicação rendeu juros que corresponderam a, exatamente:

- (A) 30% do capital aplicado.
- (B) 31,20% do capital aplicado.
- (C) 32% do capital aplicado.
- (D) 33,10% do capital aplicado.

**Resolução:**

$$\begin{aligned} 10\% &= 0,1 \\ M &= C \cdot (1 + i)^t \\ M &= C \cdot (1 + 0,1)^3 \\ M &= C \cdot (1,1)^3 \\ M &= 1,331 \cdot C \end{aligned}$$

Como,  $M = C + j$ , ou seja,  $j = M - C$ , temos:

$$\begin{aligned} j &= 1,331 \cdot C - C = 0,331 \cdot C \\ 0,331 &= 33,10 / 100 = 33,10\% \end{aligned}$$

**Resposta: D**

**Juros Compostos utilizando Logaritmos**

Algumas questões que envolvem juros compostos, precisam de conceitos de logaritmos, principalmente aquelas as quais precisamos achar o tempo/prazo. Normalmente as questões informam os valores do logaritmo, então não é necessário decorar os valores da tabela.

**Exemplo:**

**(FGV-SP)** Uma aplicação financeira rende juros de 10% ao ano, compostos anualmente. Utilizando para cálculos a aproximação de , pode-se estimar que uma aplicação de R\$ 1.000,00 seria resgatada no montante de R\$ 1.000.000,00 após:

- (A) Mais de um século.
- (B) 1 século
- (C) 4/5 de século
- (D) 2/3 de século
- (E) ¾ de século

**Resolução:**

A fórmula de juros compostos é  $M = C(1 + i)^t$  e do enunciado temos que  $M = 1.000.000$ ,  $C = 1.000$ ,  $i = 10\% = 0,1$ :

$$1.000.000 = 1.000(1 + 0,1)^t$$

$$\frac{1.000.000}{1.000} = (1,1)^t$$

$$(1,1)^t = 1.000$$

(agora para calcular t temos que usar logaritmo nos dois lados da equação para pode utilizar a propriedade

$\log_a N^m = m \cdot \log_a N$ , o expoente m passa multiplicando)

$$\log(1,1)^t = \log 1.000 \quad t \cdot \log 1,1 = \log 10^3 \quad (\text{lembrando que } 1000 = 10^3 \text{ e que o logaritmo é de base } 10)$$

$$t \cdot 0,04 = 3$$

$$t = \frac{3}{0,04} = \frac{3}{4 \cdot 10^{-2}} = \frac{3}{4} \cdot 10^2$$

$$t = \frac{3}{4} \cdot 100 \text{ anos, portanto, } \frac{3}{4} \text{ de século.}$$

**Resposta: E**

**Taxas de juros**

**Índices** fundamentais no estudo da matemática financeira, sendo incorporadas sempre ao capital. **São elas:**

**Taxa efetiva:** são aquelas onde a taxa da unidade de tempo coincide com a unidade de tempo do período de capitalização (valorização). Exemplo: Uma taxa de 13% ao trimestre com capitalização trimestral.

**ATENÇÃO:** Quando no enunciado não estiver citando o período de capitalização, a mesma vai coincidir com unidade da taxa. Em outras palavras iremos trabalhar com taxa efetiva!!!

**Taxa nominal:** são aquelas cujas unidade de tempo **NÃO** coincide com as unidades de tempo do período de capitalização.

**Exemplo:**

**(TJ/PE- ANALISTA JUDICIÁRIO-CONTADOR-FCC)** Uma taxa de juros nominal de 21% ao trimestre, com juros capitalizados mensalmente, apresenta uma taxa de juros efetiva, trimestral de, aproximadamente,

- (A) 21,7%.
- (B) 22,5%.
- (C) 24,8%.
- (D) 32,4%.
- (E) 33,7%.

**Resolução:**

21% a. t capitalizados mensalmente (taxa nominal), como um trimestre tem 3 meses,  $21/3 = 7\%$  a.m (taxa efetiva).

im = taxa ao mês

it = taxa ao trimestre.

$$(1+im)^3 = (1+it) \quad (1+0,07)^3 = 1+it \quad (1,07)^3 = 1+it \quad 1,225043 = 1+it \quad it = 1,225043-1 \quad it = 0,225043 \times 100 \quad it = 22,5043\%$$

**Resposta: B**

**ATENÇÃO:** Para resolução de questões com taxas nominais devemos primeiramente descobrir a taxa efetiva (multiplicando ou dividindo a taxa)

Toda taxa nominal traz implícita uma taxa efetiva que deve ser calculada proporcionalmente.

**Taxas proporcionais (regime de juros simples):** são taxas em unidade de tempo diferente que aplicadas sobre o mesmo capital ao mesmo período de tempo irão gerar o mesmo montante.

**Exemplo:**

**(PREF. FLORIANÓPOLIS/SC – AUDITOR FISCAL – FEPESE)** A taxa de juros simples mensais de 4,25% equivalente à taxa de:

- (A) 12,5% trimestral.
- (B) 16% quadrimestral.
- (C) 25,5% semestral.
- (D) 36,0% anual.
- (E) 52% anual.

**Resolução:**

Sabemos que taxas a juros simples são ditas taxas proporcionais ou lineares. Para resolução das questões vamos avaliar item a item para sabermos se está certo ou errado:

4,25% a.m

Trimestral =  $4,25 \cdot 3 = 12,75$  (errada)

Quadrimestral =  $4,25 \cdot 4 = 17\%$  (errada)

Semestral =  $4,25 \cdot 6 = 25,5\%$  (correta)

Anual =  $4,25 \cdot 12 = 51\%$  (errada)

**Resposta: C**

**Taxas equivalentes (regime de juros compostos):** as taxas de juros se expressam também em função do tempo da operação, porém não de forma proporcional, mas de forma exponencial, ou seja, as taxas são ditas equivalentes.

**GRÁFICOS, TABELAS, MEDIDAS DE POSIÇÃO E DE VARIABILIDADE**

Os gráficos e tabelas apresentam o cruzamento entre dois dados relacionados entre si.

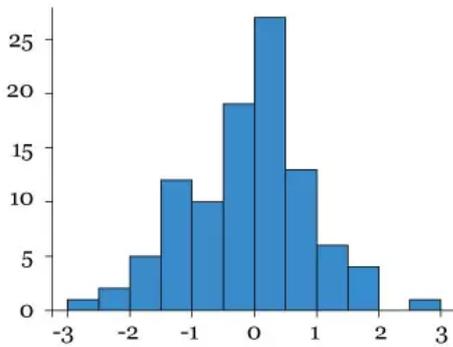
A escolha do tipo e a forma de apresentação sempre vão depender do contexto, mas de uma maneira geral um bom gráfico deve:

- Mostrar a informação de modo tão acurado quanto possível.
- Utilizar títulos, rótulos, legendas, etc. para tornar claro o contexto, o conteúdo e a mensagem.
- Complementar ou melhorar a visualização sobre aspectos descritos ou mostrados numericamente através de tabelas.
- Utilizar escalas adequadas.
- Mostrar claramente as tendências existentes nos dados.

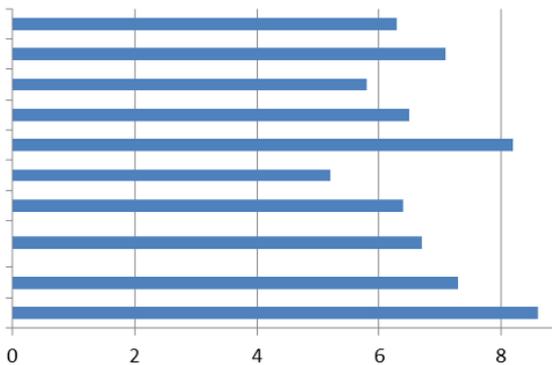
**Tipos de gráficos**

**Barras-** utilizam retângulos para mostrar a quantidade.

**Barra vertical**

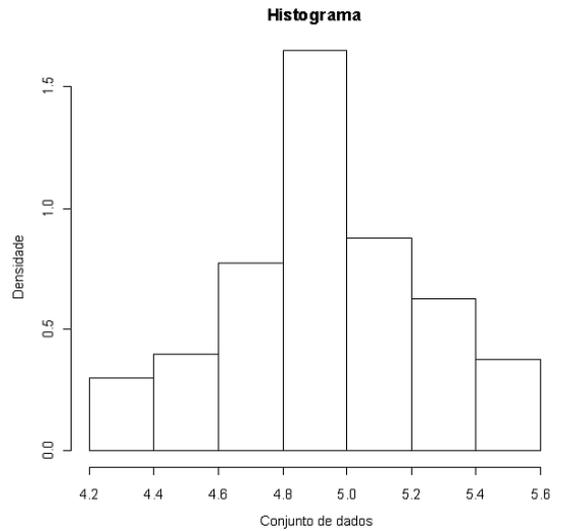


**Barra horizontal**

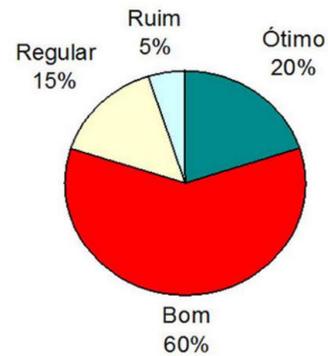


**Histogramas**

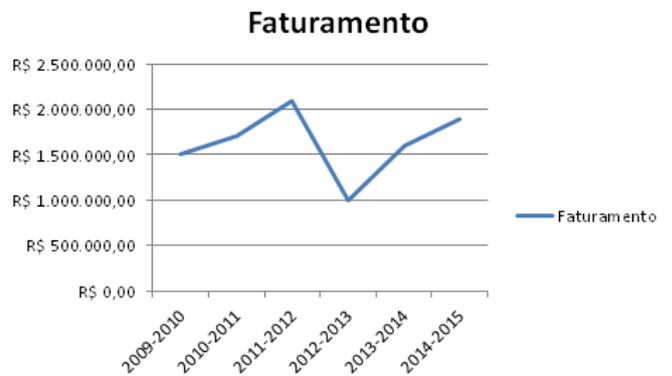
São gráfico de barra que mostram a frequência de uma variável específica e um detalhe importante que são faixas de valores em x.



**Setor ou pizza-** Muito útil quando temos um total e queremos demonstrar cada parte, separando cada pedaço como numa pizza.



**Linhas-** É um gráfico de grande utilidade e muito comum na representação de tendências e relacionamentos de variáveis



Pictogramas – são imagens ilustrativas para tornar mais fácil a compreensão de todos sobre um tema.



Da mesma forma, as tabelas ajudam na melhor visualização de dados e muitas vezes é através dela que vamos fazer os tipos de gráficos vistos anteriormente.

Podem ser tabelas simples:

Quantos aparelhos tecnológicos você tem na sua casa?

APARELHO	QUANTIDADE
Televisão	3
Celular	4
Geladeira	1

**PROBABILIDADES: CONCEITO, AXIOMAS E DISTRIBUIÇÕES (BINOMIAL, NORMAL, POISSON, QUI-QUADRADO)**

**Experimento Aleatório**

Qualquer experiência ou ensaio cujo resultado é imprevisível, por depender exclusivamente do acaso, por exemplo, o lançamento de um dado.

**Espaço Amostral**

Num experimento aleatório, o conjunto de todos os resultados possíveis é chamado espaço amostral, que se indica por E.

No lançamento de um dado, observando a face voltada para cima, tem-se:

$$E = \{1, 2, 3, 4, 5, 6\}$$

No lançamento de uma moeda, observando a face voltada para cima:

$$E = \{Ca, Co\}$$

**Evento**

É qualquer subconjunto de um espaço amostral.

No lançamento de um dado, vimos que

$$E = \{1, 2, 3, 4, 5, 6\}$$

Esperando ocorrer o número 5, tem-se o evento {5}: Ocorrer um número par, tem-se {2, 4, 6}.

**Exemplo**

Considere o seguinte experimento: registrar as faces voltadas para cima em três lançamentos de uma moeda.

- a) Quantos elementos tem o espaço amostral?
- b) Descreva o espaço amostral.

**Solução**

a) O espaço amostral tem 8 elementos, pois cada lançamento, há duas possibilidades.

$$2 \times 2 \times 2 = 8$$

b)

$$E = \{(C, C, C), (C, C, R), (C, R, C), (R, C, C), (R, R, C), (R, C, R), (C, R, R), (R, R, R)\}$$

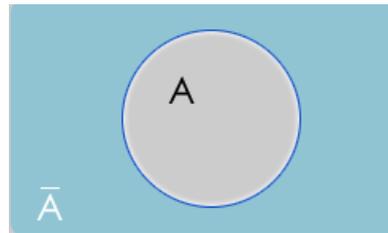
**Probabilidade**

Considere um experimento aleatório de espaço amostral E com n(E) amostras equiprováveis. Seja A um evento com n(A) amostras.

$$P(A) = \frac{n(A)}{n(E)}$$

**Eventos complementares**

Seja E um espaço amostral finito e não vazio, e seja A um evento de E. Chama-se complementar de A, e indica-se por  $\bar{A}$ , o evento formado por todos os elementos de E que não pertencem a A.



Note que  $A \cap \bar{A} = \emptyset$  e  $A \cup \bar{A} = E$

$$n(A) + n(\bar{A}) = n(E) \therefore P(A) + P(\bar{A}) = 1$$

**Exemplo**

Uma bola é retirada de uma urna que contém bolas coloridas. Sabe-se que a probabilidade de ter sido retirada uma bola vermelha é  $\frac{5}{17}$ . Calcular a probabilidade de ter sido retirada uma bola que não seja vermelha.

**Solução**

Os eventos  $A = \{bola\ vermelha\}$  e  $\bar{A} = \{bola\ não\ vermelha\}$

**São complementares.**

$$P(A) + P(\bar{A}) = 1 \rightarrow P(\bar{A}) = 1 - P(A) \therefore P(\bar{A}) = 1 - \frac{5}{17} = \frac{12}{17}$$

**Adição de probabilidades**

Sejam A e B dois eventos de um espaço amostral E, finito e não vazio. Tem-se:

$$P(A \cup B) = P(A) + P(B) - P(A \cap B)$$

**Exemplo**

No lançamento de um dado, qual é a probabilidade de se obter um número par ou menor que 5, na face superior?

**Solução**

$$E = \{1, 2, 3, 4, 5, 6\} \quad n(E) = 6$$

Sejam os eventos

$$A = \{2, 4, 6\} \quad n(A) = 3$$

$$B = \{1, 2, 3, 4\} \quad n(B) = 4$$

$$A \cap B = \{2, 4\}, \text{ sendo, } n(A \cap B) = 2$$

$$P(A \cup B) = P(A) + P(B) - P(A \cap B)$$

$$P(A \cup B) = \frac{3}{6} + \frac{4}{6} - \frac{2}{6} = \frac{5}{6}$$

**Probabilidade Condicional**

É a probabilidade de ocorrer o evento A dado que ocorreu o evento B, definido por:

$$P\left(\frac{A}{B}\right) = \frac{P(A \cap B)}{P(B)}$$

$$E = \{1, 2, 3, 4, 5, 6\}, \quad n(E) = 6$$

$$B = \{2, 4, 6\} \quad n(B) = 3$$

$$A = \{2\}$$

$$A \cap B = \{2\}, \text{ onde } n(A \cap B) = 1$$

$$P\left(\frac{A}{B}\right) = \frac{\frac{1}{6}}{\frac{3}{6}} = \frac{1}{3}$$

**Eventos Simultâneos**

Considerando dois eventos, A e B, de um mesmo espaço amostral, a probabilidade de ocorrer A e B é dada por:

$$P(A \cap B) = p(A) \cdot p\left(\frac{B}{A}\right)$$

**INFERÊNCIA ESTATÍSTICA. AMOSTRAGEM: AMOSTRAS CASUAIS E NÃO CASUAIS. PROCESSOS DE AMOSTRAGEM, INCLUINDO ESTIMATIVAS DE PARÂMETROS. INTERVALOS DE CONFIANÇA. TESTES DE HIPÓTESES PARA MÉDIAS E PROPORÇÕES. CORRELAÇÃO E REGRESSÃO**

**Estatística descritiva**

O objetivo da Estatística Descritiva é resumir as principais características de um conjunto de dados por meio de tabelas, gráficos e resumos numéricos.

**Noções de estatística**

A estatística torna-se a cada dia uma importante ferramenta de apoio à decisão. Resumindo: é um conjunto de métodos e técnicas que auxiliam a tomada de decisão sob a presença de incerteza.

**Estatística descritiva (Dedutiva)**

O objetivo da Estatística Descritiva é resumir as principais características de um conjunto de dados por meio de tabelas, gráficos e resumos numéricos. Fazemos uso de:

**Tabelas de frequência**

Ao dispor de uma lista volumosa de dados, as tabelas de frequência servem para agrupar informações de modo que estas possam ser analisadas. As tabelas podem ser de frequência simples ou de frequência em faixa de valores.

**Gráficos**

O objetivo da representação gráfica é dirigir a atenção do analista para alguns aspectos de um conjunto de dados. Alguns exemplos de gráficos são: diagrama de barras, diagrama em setores, histograma, boxplot, ramo-e-folhas, diagrama de dispersão, gráfico sequencial.

**Resumos numéricos**

Por meio de medidas ou resumos numéricos podemos levantar importantes informações sobre o conjunto de dados tais como: a tendência central, variabilidade, simetria, valores extremos, valores discrepantes, etc.

**Estatística inferencial (Indutiva)**

Utiliza informações incompletas para tomar decisões e tirar conclusões satisfatórias. O alicerce das técnicas de estatística inferencial está no cálculo de probabilidades. Fazemos uso de:

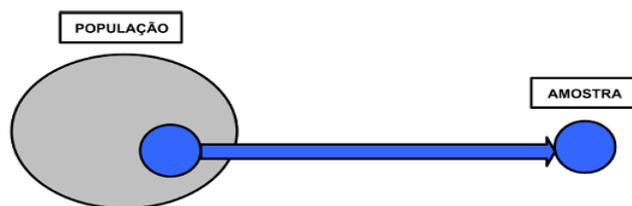
**Estimação**

A técnica de estimação consiste em utilizar um conjunto de dados incompletos, ao qual iremos chamar de amostra, e nele calcular estimativas de quantidades de interesse. Estas estimativas podem ser pontuais (representadas por um único valor) ou intervalares.

**Teste de Hipóteses**

O fundamento do teste estatístico de hipóteses é levantar suposições acerca de uma quantidade não conhecida e utilizar, também, dados incompletos para criar uma regra de escolha.

**População e amostra**



**EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (APÓS 1930). REFORMAS ADMINISTRATIVAS. ANÁLISE CRÍTICA AOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICO E GERENCIAL**

A Administração Pública constitui um importante segmento da área da Administração. Ela representa o aparelhamento do Estado e funciona como o instrumento do governo para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as ações administrativas, com o objetivo de dar plena e integral satisfação das necessidades coletivas básicas<sup>1</sup>.

**Histórico da Evolução da Administração Pública**

Durante uma grande parte do século XX, o nosso país buscou continuamente uma tentativa de modernização da estrutura e dos processos de Estado, com isso, em resposta as transformações que ocorreram no mundo, sendo elas sociais e econômicas, essas tentativas de melhora desenvolveram ora de forma assistemática, ora de forma mais sistêmica, reformas realizadas pelo governo federal.

Apesar de não existir na literatura especializada, podemos afirmar que de maneira geral, o Brasil passou por duas principais reformas administrativas, que foram caracterizadas pela forte tentativa de mudança na forma de administração pública. A primeira buscou a transição do modelo Patrimonialista para o Burocrático, e a segunda buscou evoluir do modelo Burocrático-Patrimonialista para o Gerencial.

A partir do ano de 1894 ocorreu uma mudança na Administração Pública representada pela presença dos militares do Exército na aliança do poder, a proclamação da República trazia expectativas que não se verificaram, pois, as estruturas de poder não mudaram e a economia continuou igual.

O regime continuava oligárquico, as eleições, fraudulentas, e o eleitorado subira apenas de um para dois por cento da população com a República. Houve realmente uma mudança significativa, a Constituição de 1891, que promoveu a descentralização política, e os governadores locais (assim como as oligarquias locais) aumentaram seu poder<sup>2</sup>.

Os governadores locais teriam importância fundamental nos rumos políticos do país até o advento da era Vargas. Trata-se da política do “Café com Leite”, em que a Presidência da República ora seria exercida por um paulista (que era o produtor de café), ora por um mineiro (que era o produtor de gado/leite).

Esses “governantes” passaram a possuir mais poderes perante a União, no entanto, em muitos locais, a figura do “Corone” detinha mais poder que os próprios governadores, a transitoriedade/instabilidade dos governadores contribuía para esse fato.

Os primeiros movimentos sociais a reclamar por reformas foram registrados na segunda década do século XX, com a concentração das populações nas regiões metropolitanas das grandes cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre. Com o aumento da população urbana, a burguesia comercial se fortalece, algumas empresas se expandem e já não podem mais ser administradas diretamente pela família dos proprietários e com isso necessitam de um modelo de **administração profissional**.

Ainda nesse período têm-se as primeiras indústrias nacionais básicas, com o surgimento de uma nova classe burguesa: a burguesia industrial. Por volta da década 1920, havia motivos que pressionavam os governos a realizar reformas na administração, dentre eles:

- O surgimento de organizações de grande porte;
- As demandas sociais emergentes;
- A necessidade de combater a corrupção e o nepotismo vigentes;
- A necessidade de organizar a Administração Pública para alavancar o desenvolvimento da nação brasileira.

Por outro lado, a insatisfação crescia entre os militares quanto à condução político-administrativa do país, a quebra da política do “café com leite”, com a eleição consecutiva de outro paulista (Júlio Prestes para substituir Washington Luís), foi a gota d’água. Através de aliança militar, em 1930, houve a revolução vitoriosa, com Vargas assumindo o governo, daí os 15 anos seguintes, comandados por ele, serão transformadores para o Estado brasileiro.

**Reforma Burocrática e a Criação do DASP**

O modelo de Administração Burocrática surge a partir dos anos de 1930, em meio a um ambiente de forte intervenção do Estado nos setores produtivos e de serviços, ou seja, ela surgiu num quadro de aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel decisivo intervindo pesadamente nesses setores. A Revolução de 1930 quebrou o paradigma das oligarquias regionais e teve como desdobramento o início da implantação de um quadro administrativo burocrático pelo governo ditatorial de Vargas.

A partir da reforma empreendida no Governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a Administração Pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. A implantação da Administração Pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país, com isso pode-se afirmar que a década de 1930 foi um período de grandes transformações.

A revolução de Vargas trouxe para o poder novos grupos oligárquicos, com o conseqüente enfraquecimento da burguesia rural, no entanto, vê-se um significado maior na revolução de 1930, significando, na verdade, a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial<sup>3</sup>.

O Governo Vargas chegou num momento de forte crise financeira do Estado brasileiro decorrente do “crack” da Bolsa de Nova York, como o café era na época nosso principal produto de exportação, a crise dos EUA causou tanto a queda no volume das exportações, como a queda nos preços da saca do café. A reação brasileira à essa crise foi centralizar e fechar a economia para poder desenvolver instituições e mercados, sem a exportação do café, o governo brasileiro não tinha mais como comprar os produtos de outras nações (necessários para atender à demanda da sociedade), não havia saldo na balança comercial para o pagamento desses produtos e isso iria influenciar diretamente a industrialização brasileira via substituição de importações.

O campo político-econômico-social era protagonista de lutas interclasses, a classe oligárquica batalhando para assegurar seu poder político e prestígio, ao mesmo tempo em que seu poder econômico ia perdendo espaço para as novas formas de acumulação. Enquanto isso a burguesia industrial em ascensão fortalecia progressivamente seu poder econômico e ampliava o espaço político na estrutura social em transformação.

<sup>1</sup>CHIAVENATO, I., *Administração Geral e Pública*, Malone, SP, 2012.

<sup>2</sup>BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado patrimonial ao gerencial. Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

<sup>3</sup>LUSTOSA DA COSTA, Frederico. *Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República*. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 4, 1998.

As camadas mais populares, os trabalhadores das fábricas, funcionários públicos e a grande massa camponesa tinham pouco poder para influenciar politicamente esse processo, e presenciavam a distância o processo de transição. Vargas era um estadista frio no uso do poder, porém apaixonado pela missão de mudar o país, ele lidera com extraordinária competência política e administrativa a transição<sup>4</sup>.

No início houve grande concentração de poderes nas mãos do Poder Executivo, com nomeação de interventores para os governos estaduais. Mesmo com a Constituição de 1934 restaurando direitos aos cidadãos, restabelecendo o Legislativo e devolvendo a autonomia aos Estados, os recursos e encargos ficaram concentrados na União.

As primeiras medidas adotadas por Vargas foram de cunho saneador das finanças públicas, e de racionalização administrativa. Fato decorrente, seguiu-se uma significativa centralização no nível político, econômico e administrativo, emergindo um Estado Autoritário, que deu início ao processo de modernização da Administração Pública e de industrialização do país.

Vê-se um novo Estado, que ultrapassa as funções tradicionais de regulação social e econômica, e que intervém fortemente na economia com vistas a promover o desenvolvimento econômico do país. Esse estado novo e forte fez surgir o que alguns autores denominaram “Estado administrativo”.

Com o objetivo de realizar a modernização administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936. Os principais objetivos do DASP resumem-se em:

- Definir política para a gestão de pessoal;
- Centralizar e reorganizar a administração pública mediante ampla reforma;
- Racionalizar métodos, procedimentos e processos administrativos em geral.

Num sentido mais amplo, o objetivo era combater as práticas patrimonialistas de gestão. O DASP era um órgão singular e dotado de amplos poderes, ele promoveu a unificação dos recursos humanos, mediante a universalização do sistema de mérito, e da área de materiais, por meio da padronização dos materiais permanentes e de consumo a ser utilizada por toda a administração.

Cabe ressaltar que a reforma administrativa realizada através do DASP trazia a ideia de modernização, de aumento na produtividade e na eficiência. Destacam-se ainda os seguintes aspectos característicos da reforma do DASP:

- O imediatismo da reforma;
- A observância às normas gerais e inflexíveis;
- O centralismo (administrativo, econômico e político);
- A ênfase no controle, e não na orientação e acompanhamento;
- A perspectiva globalizante em oposição ao caráter gradual e seletivo.

A promoção da administração burocrática no serviço público se baseava na padronização, normatização e implantação de mecanismo de controle que promoveu uma série de transformações no aparelho de Estado partir de 1937. Foram criadas diversas empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, inclusive a Companhia Vale do Rio Doce.

Antigas práticas clientelistas e um resquício de administração patrimonialista, que ainda persistiam no governo federal. A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo.

Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado.

#### A Administração Paralela do Governo JK

Na década de 1950, a Administração paralela de JK era formada por:

- **Grupos de trabalho:** ligados ao Conselho de Desenvolvimento que atuavam na preparação de projetos de leis e decretos, de acordo com os objetivos do Plano de Metas;
- **Grupos Executivos:** compostos de administradores do Estado e representantes das empresas privadas.

Os Grupos Executivos aprovavam os projetos elaborados pelos Grupos de Trabalho, e os Grupos de Trabalho eram criados por decreto e tinham autonomia orçamentária e para recrutamento de pessoal, e ficavam fora das injunções políticas, comuns em outros órgãos do Estado.

Os objetivos da Administração Paralela consistiam em:

- Racionalizar as ações do Estado Brasileiro na área econômica facilitando a implementação do Plano de Metas;
- Libertar o governo da política clientelística de empregos, já que os órgãos eram criados pelo presidente e tinham autonomia orçamentária;
- Cooptar os militares, colaborando para a preservação da estabilidade política do período.

O governo republicano de Juscelino Kubitschek (1956 - 1961) foi marcado pelo plano de ação “Cinquenta anos em cinco”, que foi uma marca do desenvolvimentismo, que tinha destaque para quatro setores-chave: energia, transporte, indústria pesada e alimentação. A promessa de industrialização acelerada amparada em capitais nacionais e estrangeiros, com ênfase na indústria de bens duráveis, automobilística (entrada das empresas estrangeiras Chrysler e Ford), e de transporte rodoviário, acabou por endividar o Brasil.

A criação da COSB (Comissão de Simplificação Burocrática) e da CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), em 1956, representa as primeiras tentativas de realizar as chamadas reformas globais. O objetivo principal da COSB era promover estudos visando à descentralização dos serviços, por meio da avaliação das atribuições de cada órgão ou instituição e da delegação de competências, com a fixação de sua esfera de responsabilidade e da prestação de contas das autoridades.

Já a CEPA tinha a incumbência de assessorar a presidência da República em tudo que se referisse aos projetos de reforma administrativa. A administração direta estava entregue ao clientelismo e submetida, aos ditames de normas rígidas e controles, já a administração descentralizada (autarquias, empresas, institutos, entre outros) eram dotadas de maior autonomia gerencial e podiam recrutar seus quadros sem concursos.

A coordenação política das ações se fazia através dos grupos executivos nomeados pelo presidente da República.

Na década de 1960, o governo de João Goulart criou a Comissão Amaral Peixoto, cuja missão era projetar uma ampla reforma administrativa, objetivando a descentralização administrativa e a delegação de competências. Porém, com o Golpe de 1964, o novo governo retirou do Congresso Nacional o projeto de lei elaborado pela Comissão Amaral Peixoto para reexame do assunto por parte do Poder Executivo.

<sup>4</sup>BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado patrimonial ao gerencial. Brasil: um século de transformações. São Paulo: Cia das Letras, 2001.*

Instituiu-se a COMESTRA (Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa), presidida pelo ministro extraordinário para o planejamento de coordenação econômica, que reexaminou os processos elaborados e elaborou outros. Do trabalho dessa comissão e das revisões que se seguiram em âmbito ministerial resultou a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal.

Esse decreto fixava princípios e estabelecia conceitos apoiando-se em uma doutrina que definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa.

### Reforma do Período Militar

De fato, o ministério extraordinário para a reforma administrativa elaborou quatro projetos que nunca conseguiram aprovação no Congresso, mas alguns especialistas no assunto afirmam que foi a partir deles que se concebeu o Decreto-Lei nº 200, de 1967. O estatuto básico prescreve cinco princípios fundamentais:

- 1) O planejamento (princípio dominante);
- 2) A expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias);
- 3) A necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras;
- 4) Diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;
- 5) O reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios: justiça, interior, relações exteriores, agricultura, indústria e comércio, fazenda, planejamento, transportes, minas e energia, educação e cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, Comunicações, Exército, Marinha e Aeronáutica.

O decreto-lei nº 200 prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Além de estabelecer uma distinção entre a administração direta, os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República, e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Esse decreto-lei fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios, e ainda:

- Desenhava os sistemas de atividades auxiliares (pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais);
- Definia as bases do controle externo e interno;
- Indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;
- Estatuía normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

Até 1978 assistiu-se ao ressurgimento da reforma administrativa como programa de governo formal. De 1967 a 1979, a coordenação da reforma administrativa cabia à SEMOR (Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa), que cuidava dos aspectos estruturais, sistêmicos e processuais, e ao DASP, que atuava somente no domínio dos recursos humanos. Nesta fase, a SEMOR se preocupou em recorrer a frequentes exames da estrutura organizacional e analisou projetos de iniciativa de outros departamentos, visando à criação, fusão ou extinção de órgãos e programas que trouxessem maior eficácia à gestão pública<sup>5</sup>.

O Decreto-Lei nº 200 contribuiu em partes, para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil, apesar da discrepância entre as metas estabelecidas e metas cumpridas, pois na verdade, a reforma administrativa não foi implementada com sucesso e a crise política do regime militar, que se iniciava nos anos 1970, agravou ainda mais a situação da administração pública, já que a burocracia estatal foi identificada com um sistema autoritário em pleno processo de degeneração<sup>6</sup>.

Algumas disfunções da burocracia que culminam com programas nacionais de desburocratização:

- Pelo culto do processo, pelo qual a forma se toma mais importante que a substância;
- Pela excessiva especialização e departamentalização, levando a que o funcionário perca a noção de conjunto do organismo a que pertence;
- Pela concentração do poder decisório nas esferas mais altas, com o conseqüente esvaziamento das funções periféricas;
- Pela valorização excessiva das atividades meio (em detrimento das atividades fim) e multiplicação desnecessária dos controles prévios e/ou cruzados;
- Pela transferência, ao usuário ou cliente, de certas atribuições que à própria administração competem, tudo isso resultando na perda inevitável da eficiência administrativa.

### A Administração Pública na Nova República

Apesar da reforma do Estado ser a promessa mais evidente da Nova República, o Estado necessitava de diversas reformas fora do cunho administrativo, como<sup>7</sup>:

- Vigência efetiva do império da lei;
- Desobstrução do Legislativo;
- Aparelhamento da Justiça;
- Reforma tributária;
- Descentralização;
- Reforma agrária;
- Saneamento da previdência;
- Implantação do sistema único de saúde;
- Erradicação do analfabetismo;
- Reforma do ensino básico;
- Desenvolvimento regional.

Tancredo Neves promoveu uma pequena reforma administrativa destinada a acomodar os interesses das diversas facções políticas que o apoiavam, ampliação do número de ministérios e criação de novas diretorias em quase todas as empresas estatais. A verdadeira reforma do Estado, prometia, viria depois da posse. Para realizar essa imensa tarefa, ele indicou um ministro extraordinário da administração para dirigir o velho e desgastado DASP.

<sup>5</sup>WAHRLICH, B. M.S. *Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80; 1984.*

<sup>6</sup><http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaa-gerencial.pdf>

<sup>7</sup>COSTA, F. L. *Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista do Serviço Público. RJ, 2008.*

## ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE ÉTICA

**Ética**

Toda discussão sobre “ética” sempre se inicia pela revisão de suas origens etimológicas e pela sua distinção ou sinonímia com o termo “moral”. Justifica-se a necessidade de explicitar a origem do termo *ethos*, uma vez que é de sua raiz primitiva que irá se encontrar as respostas para as ambiguidades terminológicas e imprecisões conceituais<sup>1</sup>.

A palavra *ethos* expressa a existência do mundo grego que permanece presente na nossa cultura. Esse vocábulo deriva do grego *ethos*. Nessa língua, possui duas grafias: *ἦθος* (*êthos*) e *εἶθος* (*éthos*). Essa dupla grafia não é gratuita, pois reúne uma diversidade de significados que, ao longo do tempo, distanciaram-se do seu sentido original.

Considerando que, normalmente, os autores não costumam apresentar os significados desses termos em suas origens, antes de se adentrar nos conceitos de “ética” e “moral”, faz-se necessário se passar uma breve vista em suas origens, uma vez que as controvérsias sobre o que se entende por “ética” devem-se, em grande parte, aos diversos significados da palavra primitiva *ethos* e à sua tradução para o latim *mos*.

Esses dois termos podem ser entendidos em três sentidos: “morada” ou “abrigo”, “caráter ou índole” e “hábitos” ou “costumes”:

**a. O termo grego ἦθος (*êthos*), quando escrito com “eta” (*η*) inicial, possui dois sentidos: morada, caráter ou índole**

O primeiro sentido é de proteção. É o sentido mais antigo da palavra. Significa “morada”, “abrigo” e “lugar onde se habita”. Usava-se, primeiramente, na poesia grega com referência aos pastos e abrigos onde os animais habitavam e se criavam.

Mais tarde, aplicou-se aos povos e aos homens no sentido de seu país. Depois, por extensão, à morada do próprio homem, isto é, refere-se a uma habitação que é íntima e familiar, é o “lar”, um lugar onde o homem vive. É o lugar onde é mais provável de se encontrar o eu real.

Ele representa aquilo que faz uma pessoa, um indivíduo: sua disposição, seus hábitos, seu comportamento e suas características. Nesse sentido, cada um tem sua própria ética. É isso, mais que os acidentes e incidentes da vida, que o diferencia de todos os demais.

O segundo significado da palavra *êthos* assume uma concepção histórica a partir de Aristóteles. Representa o sentido mais comum na tradição filosófica do Ocidente. Este sentido interessa à ética, em particular, por estar mais próximo do que se pode começar a entender por ética.

*Êthos* significa “modo de ser” ou “caráter”. Mas esse vocábulo apresenta um sentido bem mais amplo em relação ao que damos à palavra “ética”. O ético compreende, antes de tudo, as disposições do homem na vida, seu caráter, seus costumes e, naturalmente, também a sua moral. Na realidade, poderia se traduzir como uma forma de vida no sentido preciso da palavra, isto é, diferenciando-se da simples maneira de ser.

Entretanto, é preciso ter certo cuidado com o uso da palavra “caráter”, pois ela pode ter uma conotação filosófica, um sentido psicológico e outro restritamente moral. É este último que interessa à ética.

O caráter, segundo Heráclito de Éfeso (séc. VI-V a.C.) é o conjunto definido de traços comportamentais e afetivos de um indivíduo, persistentes o bastante para determinar o seu destino. Para Kant (1724-1804), o caráter é entendido de acordo com a sua definição de causa, quer dizer, uma lei da causalidade, sob a qual as ações estariam ligadas integralmente.

Por outro lado, pode significar também o conjunto de traços psicológicos e/ou morais (positivos ou negativos) que caracterizam um indivíduo ou um grupo. Em sentido psicológico, caráter é o conjunto de qualidades psíquicas e afetivas que intervêm na conduta de uma pessoa e a distinguem das demais, o que também chamamos de personalidade.

Refere-se ao conjunto dos traços particulares, ao seu modo de ser, à sua índole e ao seu temperamento. Traços que estão mais ligados à estrutura biológica propriamente dita, ou seja, aquilo que é herdado mais pela natureza (*páthos* – do que é inato) do que os traços individuais adquiridos com a adaptação ao meio social.

Mas não é essa acepção da palavra que interessa à ética. Interessa o caráter em seu sentido estritamente moral, isto é, a disposição fundamental de uma pessoa diante da vida, seu modo de ser estável do ponto de vista dos hábitos morais (disposição, atitudes, virtudes e vícios) que a marcam, que a caracterizam, e lhe conferem a índole peculiar que a distingue dos demais.

Refere-se ao conjunto das qualidades, boas ou más, de um indivíduo, resultante do progressivo exercício na vida coletiva. É esse caráter, não no sentido biológico ou psicológico, senão no modo de ser ou forma de vida que vai adquirindo, apropriando, incorporando ao longo de toda uma existência”, que está associado a ética.

Esse modo de ser, apresenta uma dupla dimensão de permanência e de dinamismo. O núcleo de nossa identidade pessoal é o produto das opções morais que vamos fazendo em nossa biografia. Essas opções vão conformando nossa fisionomia moral, a classe de pessoas que somos, nossa índole moral, ou seja, a disposição para nos deixar mover por uns motivos e não por outros.

Diante das dificuldades de interpretação do conteúdo semântico da palavra *ethos*, não é sem motivo que os autores costumam simplificar. Definem a ética como sendo uma palavra derivada do grego *ethos*, que significa “modo de ser” ou “caráter” enquanto forma de vida adquirida ou conquistada pelo homem. Ou então, a ética é derivada do grego *ethikos*, aquilo que se relaciona com o *ethos* ou caráter.

**b. O segundo termo grego εἶθος (*éthos*), quando escrito com epsilon (*ε*) inicial, é traduzido por “hábitos” ou “costumes”**

Este é o *éthos* social. Significa hábitos, costumes, tradições. Refere-se aos atos concretos e particulares, por meio dos quais as pessoas realizam seu projeto de vida. Este sentido também interessa à ética, uma vez que o caráter moral vai se formando, precisamente, mediante as opções particulares que se faz em nossa vida cotidiana.

De maneira que é a força das tradições quem forma a identidade de uma sociedade. Reciprocamente, os hábitos constituem o princípio intrínseco dos atos. Parece haver um círculo *êthos-hábitos-atos*. Assim se compreende como é preciso resumir as duas variantes da acepção usual de *êthos*, estas sendo os princípios dos atos e aquele o seu resultado.

*Ethos* é o caráter (*χαρακτηρη*) cunhado, impresso na alma por hábitos. Esta tensão, sem contradição entre *êthos* como caráter e *éthos* como hábitos, definiria o âmbito conceitual da ideia central da ética. Razão pela qual, tanto na concepção clássica quanto na moderna, a ética ocupa-se constantemente dos atos morais e dos hábitos no sentido de virtudes e vícios.

<sup>1</sup> Figueiredo AM. *Ética: origens e distinção da moral. Saúde, Ética & Justiça*. 2008;13(1):1-9.

As virtudes podem ser classificadas pela forma de aquisição: intelectuais e morais. As virtudes intelectuais são resultadas do ensino, são muito artificiais, por isso precisam de experiências e tempo para formar o caráter. As virtudes morais são adquiridas pelo hábito, costumes ou experiência.

Não são inatas, são adquiridas pelo exercício da práxis, com o convívio social, ou seja, com a disposição de viver com ou conviver com os outros. Sobre a distinção entre virtudes e vícios, as virtudes são as ideias ou razões positivas que trazem melhores resultados, ao passo que os vícios são os portadores dos insucessos e dos resultados negativos.

Enquanto atua-se, seja de acordo com virtudes ou vícios, procede-se eticamente. Mas, e aí vem o fundamento da explicação, se os costumes (*mores*) indicam a prática da virtude, e pratica-se o vício, age-se contra a moral, mas a rigor, não está se agindo contra a Ética mas contra as regras que me são recomendadas pelos conhecimentos trazidos pela Ética.

Por isso a ética pode ser entendida como a ciência da reta ordenação dos atos humanos desde os últimos princípios da razão (*kathēin*). Se está, portanto, diante de uma ciência prática, que trata de atos práticos. É a razão da filosofia da prática.

É a forma que configura a matéria (atos humanos). Por isso, é importante saber que a ética não se ocupa do irracional, como sugerem algumas interpretações, senão do racional prático, tentando saber o específico da moral em sua razão filosófica.

Isto é, a razão das escolhas de uma determinada conduta e os fundamentos da tomada de decisão. Dessa concepção e do entendimento de que ações humanas podem ser abordadas por uma perspectiva psicológica, biológica ou filosófica, deduz-se que a “ética” se ocupa da reflexão filosófica relativa à conduta humana sob o prisma dos atos morais. Ela vai examinar a natureza dos valores morais e a possibilidade de justificar seu uso na apreciação e na orientação de nossas ações, nas nossas vidas e nas nossas instituições.

A ética estuda as relações entre o indivíduo e o contexto em que está situado. Ou seja, entre o que é individualizado e o mundo a sua volta [mundo moral]. Procura enunciar e explicar as regras [sobre as quais se fundamenta a ação humana ou razão pela qual se deve fazer algo], normas, leis e princípios que regem os fenômenos éticos.

São fenômenos éticos todos os acontecimentos que ocorrem nas relações entre o indivíduo e o seu contexto. A ética filosófica é uma metalinguagem que fala da práxis humana, tentando descobrir a razão pela qual se deve fazer algo, considerando os valores morais estabelecidos em cada sociedade.

## DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA ÉTICA

### Sócrates

Sócrates, Platão e Aristóteles são os pensadores gregos mais estudados e citados no campo da ética. De um modo geral, afirmavam que a conduta do ser humano deveria ser pautada no equilíbrio, a fim de evitar a falta de ética. Pregavam a virtude, a estreiteza moral e outras atitudes voltadas para a ética<sup>2</sup>.

Sócrates nasceu em Atenas, provavelmente no ano de 470 a.C., e tornou-se um dos principais pensadores da Grécia Antiga. Aprendeu música e literatura, mas se dedicou à meditação e ao ensino filosófico. Desde jovem, Sócrates ficou conhecido pela sua coragem e pelo seu intelecto. Serviu no exército, desempenhou alguns cargos políticos e foi sempre modelo irrepreensível de bom cidadão.

Desde a juventude, Sócrates tinha o hábito de debater e dialogar com as pessoas de sua região. Não fundou uma “escola de pensamento”, pois preferiu realizar seu trabalho em locais públicos, principalmente nas praças e ginásios. Costumava agir de forma descontrainda e descompromissada, dialogando com todas as pessoas, o que fascinava jovens, mulheres e políticos de sua época.

Resumindo, para Sócrates, bondade, conhecimento e felicidade se entrelaçam estreitamente. O homem age retamente quando conhece o bem e, conhecendo-o, não pode deixar de praticá-lo; por outro lado, aspirando ao bem, sente-se dono de si mesmo e, por conseguinte, é feliz.

Para Sócrates, virtude é sabedoria (*sofia*) e conhecimento. Já o vício é o resultado da ignorância.

O saber fundamental é o saber a respeito do homem. Sobre essa ideia, o pensador teria dito suas frases mais conhecidas como: “Conhece-te a ti mesmo” e “Sei que nada sei”.

Sócrates, devido a sua liberdade de expressão e às fortes críticas que fazia à política da Grécia, foi acusado de corromper os jovens da época e foi condenado a beber cicuta (suco que se extrai de uma planta rica em conicina, um dos venenos mais letais que existem, comumente usado na Grécia Antiga para executar condenados). Morreu em 399 a.C.

### Platão

Platão nasceu em Atenas, em 427 a.C. e morreu em 347 da mesma Era. Pertencia a uma família rica, da mais alta aristocracia grega. Foi discípulo e admirador de Sócrates. Platão retratou seu mestre em muitas de suas obras, em *A República*:

*Platão descreve o diálogo no qual Sócrates pesquisa a natureza da justiça e da injustiça. Para isso, transferindo a análise do individual ao coletivo, procura a justiça “em letras grandes”, imaginando a constituição de uma cidade ideal.*

*À medida que essa cidade vai sendo construída, desde sua forma mais primitiva até se tornar mais complexa, há a necessidade de uma especialização de tarefas cada vez maior. Essa cidade terá então uma classe de guardiões para defendê-la e estes deverão receber uma boa educação para que sejam, segundo Sócrates, “brandos para os compatriotas embora acerbos para os inimigos; caso contrário não terão de esperar que outros a destruam, mas eles mesmos se anteciparão a fazê-lo”. Sendo assim, uma grande parte do diálogo se dedica a decidir qual seria a educação mais adequada para se formar homens “com uma certa natureza filosófica” que terão a função de proteger e governar essa cidade imaginada como perfeita e justa.*

A descoberta da metafísica é atribuída à Platão, cujas reflexões filosóficas culminam para o mundo das ideias. Segundo a Teoria das Ideias de Platão, existem dois mundos; o primeiro mundo é composto por ideias imutáveis, eternas, invisíveis e diferentes das coisas concretas; o segundo, o mundo real, é constituído por réplicas das ideias (coisas sensíveis), cópias imperfeitas e mutáveis.

Ao contrário do que se pode pensar, o mundo das Ideias, de Platão, é o lugar das coisas verdadeiras enquanto o mundo real é o lugar onde reinam as aparências e as sombras. Segundo esta premissa, o homem não se pode deixar levar pelos sentidos, que sempre lhe passam uma percepção distorcida das coisas que o rodeiam.

A verdadeira realidade só pode ser atingida e verdadeiramente compreendida por intermédio da razão. Vale destacar que Platão também afirma que o bem é um molde sobre o qual deveria se processar toda a ação humana. Ele entendia que o elemento da vontade do homem deveria estar sempre voltado para o bem.

<sup>2</sup> <http://www2.videolivrraria.com.br/pdfs/11675.pdf>

Platão também encaminhou seus estudos para as áreas da política e da reforma social, em decorrência do seu envolvimento com a difícil situação de Atenas, após a Guerra do Peloponeso. Ele ainda entendia que a pólis é o próprio terreno da vida moral e que a ética necessariamente desemboca na política.

Platão reconhecia como “classes superiores” as dos governantes e guerreiros, pelas suas atividades de contemplação, guerra e política. As “classes inferiores” eram as dos artesãos, devido ao desprezo do pensador pelo trabalho físico, e dos escravos, considerados pela sua sociedade como desprovidos de virtudes morais e de direitos cívicos.

A ética de Platão dava-se de acordo com as ideias dominantes, a partir da realidade social e política daquela época. Seguindo suas ideias reformistas, Platão fundou a sua escola em Atenas, que denominou Academia, um estabelecimento destinado à educação de adultos, com aulas ministradas por vários professores.

Nesse estabelecimento, as mulheres eram aceitas com os mesmos direitos à educação que os homens, um fato curioso que não condizia com a cultura daquele contexto, em que elas eram consideradas inferiores física e intelectualmente. No entanto, para as mulheres frequentarem as salas de aula deveriam trajar-se tal qual os homens.

A Academia foi fechada após nove séculos de atividade pelo imperador Justiniano, por ser considerada um reduto de “paganismo” do povo grego. Para Platão, as virtudes se dividem em grupos, como consta abaixo:

- a prudência ou sabedoria é a virtude da parte racional do homem, ou seja, a parte que corresponde à razão;
- a fortaleza ou valentia é a virtude do entusiasmo, ou seja, dos impulsos de vontade e ânimo;
- a temperança ou autodomínio, relaciona-se à parte do apetite, à vida impulsiva e instintiva, mas que freia os prazeres corporais e
- a justiça como o equilíbrio de todas as virtudes.

Platão associava cada parte da alma a uma determinada classe social própria de seu contexto. Segundo ele, a razão era própria da classe dos governantes e filósofos, pois a prudência os guiava. Os guerreiros eram guiados pela valentia e entusiasmo, pois defendiam as cidades-Estado.

A temperança era característica da camada dos artesãos e comerciantes, motivados pelo apetite e pela moderação. A justiça social era a responsável pela harmonia entre todas as partes da sociedade grega da época.

As principais obras de Platão são A República e Leis. Morreu em 348 a.C.

### **Aristóteles**

Aristóteles nasceu na Macedônia, na cidade de Estagira, no ano de 384 a.C. Seu pai chamava-se Nicômaco e exercia a profissão de médico do rei da Macedônia. No ano de 367 a.C., quando Aristóteles tinha aproximadamente 17 anos, foi enviado a Atenas para completar sua educação, devido à intensa vida cultural daquela cidade que lhe acenara possibilidade de estudo. Ingressou na Academia de Platão e estudou ali até o ano da morte do mestre, quando consolidou sua vocação para filósofo.

Em 343 ou 342 a.C., Aristóteles foi chamado para ser mestre do jovem Alexandre, o rei da Macedônia, quando este ainda tinha 13 anos. Posteriormente o filósofo voltou a Atenas, em 334 a.C., e fundou sua própria escola, o Liceu, cujos alunos eram chamados de peripatéticos. Morreu em 322 a.C.

Aristóteles, refletindo sobre como o homem poderia viver uma boa vida, afirmava que a felicidade era a finalidade de todo homem e a plena realização humana era a contemplação do exercício da razão humana. Ele ensinava que há três formas de alcançar a felicidade: pela virtude, pela sabedoria e pelo prazer.

Escreveu aproximadamente uma centena de obras, mas muitos de seus livros perderam-se por terem sido proibidos pela Igreja Católica, no final da Idade Média. O pensamento moral de Aristóteles está exposto em obras como Ética a Nicômaco, Ética a Eudemo e A Grande Ética.

As suas obras foram das mais discutidas e comentadas da Antiguidade, deixando uma importante herança para a história da cultura e da filosofia.

### **Ética ao longo da história**

#### **Ética romana e Cícero**

Entre os filósofos romanos da antiguidade, pode-se citar Marco Túlio Cícero, que nasceu em 106 a.C. e morreu em 43 a.C. Além de filósofo, foi também orador, escritor, advogado e político romano.

Quando Júlio César desencadeou a guerra que o levaria a dominar todo o império, tratou de eliminar seus últimos adversários. Dentre estes estava Cícero, que, na época, era senador e figura proeminente da política romana.

Vendo-se obrigado a deixar a vida pública, Cícero recolheu-se à vida privada e retomou a meditação filosófica. Discutiu diferentes doutrinas gregas sem, no entanto, vincular-se inteiramente a nenhuma. Seu conhecimento sobre a filosofia grega fora decorrente do período em que estudou em Atenas.

Uma de suas frases mais célebres diz que “a filosofia é o melhor remédio para a mente.” Os filósofos romanos dessa época, de um modo geral, convergiam para a mesma preocupação com a conduta humana, com o caráter do indivíduo e com seus costumes.

Todos esses aspectos em conjunto recebem o nome de moral. Esses filósofos também acreditavam que o principal objetivo das ações humanas está na própria virtude, pela sua retidão ou honestidade. A moral foi para os romanos um conjunto de deveres que a natureza impôs ao homem, seja pelo respeito a si próprio, seja pela relação com os outros homens.

#### **Ética cristã na Idade Média**

Por volta do século III a.C., o Império Romano passou por uma enorme crise econômica e política. A corrupção instalada no Senado e os gastos exorbitantes com artigos de luxo escassearam os recursos a serem investidos no exército romano, fato que atingiu negativamente o Império.

Com o enfraquecimento da instituição militar romana, somado à crise política avassaladora, no ano de 395 a.C., o imperador Teodósio resolveu dividir os limites de seu império. Dava-se, com isso, o fim da Antiguidade e o início da Idade Média.

Nessa época, a religião cristã assumiu o papel de determinar os valores morais e éticos a serem seguidos por boa parte do Ocidente. Ganham ênfase as revelações dos livros sagrados traduzidos pelo clero e, a partir deles, passam a ser determinadas as regras de conduta sociais.

A figura messiânica de Jesus de Nazaré tornou-se o grande arauto de uma nova ética: a do amor ao próximo. A Igreja Católica e seus dogmas se mantiveram por longos anos.

#### **São Tomás de Aquino**

Santo Tomás de Aquino (1225-1274) foi um frade dominicano. Era responsável pela orientação e proteção religiosa da sociedade. Seu maior mérito foi aplicar a visão aristotélica na doutrina cristã, fato que colaborou com o surgimento da Escolástica.

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONCEITO. ESTRUTURA LEGAL DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS. NATUREZA E FINS DA ADMINISTRAÇÃO

### **Administração pública**

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

Pode ser conceituado em dois sentidos:

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Separação dos Poderes**

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

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

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

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

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

### **FONTES**

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

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

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

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

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

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

### **PRINCÍPIOS**

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

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

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

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

### **Princípios Expressos**

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

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

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

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

## **PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO: LEGALIDADE, MORALIDADE, IMPESSOALIDADE, FINALIDADE, PUBLICIDADE, EFICIÊNCIA**

### **Conceito**

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

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

Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>1</sup> ensina que: “A expressão *regime jurídico da Administração Pública* é utilizada para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública. Já a expressão *regime jurídico administrativo* é reservada tão somente para abranger o conjunto de traços, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa.

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

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

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

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

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 31ª Edição, 2018.

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

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

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

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

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

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

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

### Princípios expressos e implícitos da administração pública

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

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

#### Princípios Expressos

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

#### Dica de Memorização - “L.I.M.P.E.”

Vejamos o que prevê a Constituição Federal sobre o tema:

### CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEÇÃO I DISPOSIÇÕES GERAIS

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

#### Princípio da Legalidade

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

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

#### Princípio da Impessoalidade

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

De acordo com os ensinamentos de Di Pietro<sup>2</sup>, o princípio da impessoalidade está intimamente relacionado com a finalidade pública.

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

#### Princípio da Moralidade Administrativa

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

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

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

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

#### Princípio da Publicidade

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

De acordo com as lições do eminente doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

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

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31ª Edição, 2018

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005

## A LEI: VIGÊNCIA NO TEMPO E NO ESPAÇO

A respeito da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, iremos trazer o artigo científico do Professor Flávio Monteiro de Barros, no qual aborda este assunto de forma simplificada e elucidativa, como veremos a seguir:

A Lei de Introdução (Decreto-lei 4.657/1942) não faz parte do Código Civil. Embora anexada a ele, antecedendo-o, trata-se de um todo separado. Com o advento da Lei nº. 12.376, de 30 de dezembro de 2010, alterou-se o nome desse diploma legislativo, substituindo-se a terminologia “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro” por outra mais adequada, isto é, “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”, espandendo-se qualquer dúvida acerca da amplitude do seu campo de aplicação.

Ademais, o Código Civil regula os direitos e obrigações de ordem privada, ao passo que a Lei de Introdução disciplina o âmbito de aplicação das normas jurídicas.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é norma de sobre direito ou de apoio, consistente num conjunto de normas cujo objetivo é disciplinar as próprias normas jurídicas. De fato, norma de sobre direito é a que disciplina a emissão e aplicação de outras normas jurídicas.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro cuida dos seguintes assuntos:

- a) Vigência e eficácia das normas jurídicas;
- b) Conflito de leis no tempo;
- c) Conflito de leis no espaço;
- d) Critérios hermenêuticos;
- e) Critérios de integração do ordenamento jurídico;
- f) Normas de direito internacional privado (arts. 7º a 19).

Na verdade, como salienta Maria Helena Diniz, é uma lei de introdução às leis, por conter princípios gerais sobre as normas sem qualquer discriminação. É, pois, aplicável a todos os ramos do direito.

### Conceito e Classificação

Lei é a norma jurídica escrita, emanada do Poder Legislativo, com caráter genérico e obrigatório.

A lei apresenta as seguintes características:

- a) generalidade ou impessoalidade: porque se dirige a todas as pessoas indistintamente. Abre-se exceção à lei formal ou singular, que é destinada a uma pessoa determinada, como, por exemplo, a lei que concede aposentadoria a uma grande personalidade pública. A rigor, a lei formal, conquanto aprovada pelo Poder Legislativo, não é propriamente uma lei, mas um ato administrativo;
- b) obrigatoriedade e imperatividade: porque o seu descumprimento autoriza a imposição de uma sanção;
- c) permanência ou persistência: porque não se exaure numa só aplicação;
- d) autorizante: porque a sua violação legitima o ofendido a pleitear indenização por perdas e danos. Nesse aspecto, a lei se distingue das normas sociais;

Segundo a sua força obrigatória, as leis podem ser:

- a) cogentes ou injuntivas: são as leis de ordem pública, e, por isso, não podem ser modificadas pela vontade das partes ou do juiz. Essas leis são imperativas, quando ordenam certo comportamento; e proibitivas, quando vedam um comportamento.

- b) supletivas ou permissivas: são as leis dispositivas, que visam tutelar interesses patrimoniais, e, por isso, podem ser modificadas pelas partes. Tal ocorre, por exemplo, com a maioria das leis contratuais.

Segundo a intensidade da sanção, as leis podem ser:

- a) perfeitas: são as que preveem como sanção à sua violação a nulidade ou anulabilidade do ato ou negócio jurídico.
- b) mais que perfeitas: são as que preveem como sanção à sua violação, além da anulação ou anulabilidade, uma pena criminal. Tal ocorre, por exemplo, com a bigamia.
- c) menos perfeitas: são as que estabelecem como sanção à sua violação uma consequência diversa da nulidade ou anulabilidade. Exemplo: o divorciado que se casar sem realizar a partilha dos bens sofrerá como sanção o regime da separação dos bens, não obstante a validade do seu matrimônio.
- d) imperfeitas: são aquelas cuja violação não acarreta qualquer consequência jurídica. O ato não é nulo; o agente não é punido.

### Lei de Efeito Concreto

Lei de efeito concreto é a que produz efeitos imediatos, pois traz em si mesma o resultado específico pretendido. Exemplo: lei que proíbe certa atividade.

Em regra, não cabe mandado de segurança contra a lei, salvo quando se tratar de lei de efeito concreto. Aludida lei, no que tange aos seus efeitos, que são imediatos, assemelha-se aos atos administrativos.

### Código, Consolidação, Compilação e Estatuto.

Código é o conjunto de normas estabelecidas por lei. É, pois, a regulamentação unitária de um mesmo ramo do direito. Exemplos: Código Civil, Código Penal etc.

Consolidação é a regulamentação unitária de leis preexistentes. A Consolidação das Leis do Trabalho, por exemplo, é formada por um conjunto de leis esparsas, que acabaram sendo reunidas num corpo único. Não podem ser objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei (art. 14, § 1.º, da LC 95/1998, com redação alterada pela LC 107/2001).

Assim, enquanto o Código cria e revoga normas, a Consolidação apenas reúne as já existentes, isto é, não cria nem revoga as normas. O Código é estabelecido por lei; a Consolidação pode ser criada por mero decreto. Nada obsta, porém, que a Consolidação seja ordenada por lei, cuja iniciativa do projeto compete à mesa diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas casas e qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional. Será também admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à declaração de leis ou dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontra-se completamente prejudicada, outrossim, para inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes (art. 14, § 3º, da LC 95/1998, com redação alterada pela LC 107/2001).

Por outro lado, a compilação consiste num repertório de normas organizadas pela ordem cronológica ou matéria.

Finalmente, o Estatuto é a regulamentação unitária dos interesses de uma categoria de pessoas. Exemplos: Estatuto do Idoso, Estatuto do Índio, Estatuto da Mulher Casada, Estatuto da Criança e do Adolescente. No concernente ao consumidor, o legislador optou pela denominação Código do Consumidor, em vez de Estatuto, porque disciplina o interesse de todas as pessoas, e não de uma categoria específica, tendo em vista que todos podem se enquadrar no conceito de consumidor.

## Vigência das Normas

### Sistema de Vigência

O Direito é uno. A sua divisão em diversos ramos é apenas para fins didáticos. Por isso, o estudo da vigência e eficácia da lei é aplicável a todas as normas jurídicas e não apenas às do Direito Civil.

Dispõe o art. 1.º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que: “Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada”. Acrescenta seu § 1.º: “Nos Estados estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia 3 (três) meses depois de oficialmente publicada”.

Vê-se, portanto, que se adotou o sistema do prazo de vigência único ou sincrônico, ou simultâneo, segundo o qual a lei entra em vigor de uma só vez em todo o país.

O sistema de vigência sucessiva ou progressiva, pelo qual a lei entra em vigor aos poucos, era adotado pela antiga Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Com efeito, três dias depois de publicada, a lei entrava em vigor no Distrito Federal, 15 dias depois no Rio de Janeiro, 30 dias depois nos Estados marítimos e em Minas Gerais, e 100 dias depois nos demais Estados.

Conquanto adotado o sistema de vigência único, Oscar Tenório sustenta que a lei pode fixar o sistema sucessivo. No silêncio, porém, a lei entra em vigor simultaneamente em todo o território brasileiro.

### **Vacatio Legis**

*Vacatio legis* é o período que medeia entre a publicação da lei e a sua entrada em vigor.

Tem a finalidade de fazer com que os futuros destinatários da lei a conheçam e se preparem para bem cumpri-la.

A Constituição Federal não exige que as leis observem o período de *vacatio legis*. Aliás, normalmente as leis entram em vigor na data da publicação. Em duas hipóteses, porém, a *vacatio legis* é obrigatória:

a) Lei que cria ou aumenta contribuição social para a Seguridade Social. Só pode entrar em vigor noventa dias após sua publicação (art. 195, § 6.º, da CF).

b) Lei que cria ou aumenta tributo. Só pode entrar em vigor noventa dias da data que haja sido publicada, conforme art. 150, III, c, da CF, com redação determinada pela EC 42/2003. Saliente-se, ainda, que deve ser observado o princípio da anterioridade.

Em contrapartida, em três hipóteses, a vigência é imediata, sem que haja *vacatio legis*, a saber:

a) Atos Administrativos. Salvo disposição em contrário, entram em vigor na data da publicação (art. 103, I, do CTN).

b) Emendas Constitucionais. No silêncio, como esclarece Oscar Tenório, entram em vigor no dia da sua publicação.

c) Lei que cria ou altera o processo eleitoral. Tem vigência imediata, na data da sua publicação, todavia, não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (art. 16 da CF).

### Cláusula de Vigência

Cláusula de vigência é a que indica a data a partir da qual a lei entra em vigor.

Na ausência dessa cláusula, a lei começa a vigorar em todo o país 45 dias depois de oficialmente publicada. Nos Estados estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida,

inicia-se três meses depois de oficialmente publicada. A obrigatoriedade da lei nos países estrangeiros é para os juízes, embaixadas, consulados, brasileiros residentes no estrangeiro e para todos os que fora do Brasil tenham interesses regulados pela lei brasileira. Saliente-se, contudo, que o alto mar não é território estrangeiro, logo, no silêncio, a lei entra em vigor 45 dias depois da publicação (Oscar Tenório).

Os prazos de 45 dias e de três meses, mencionados acima, aplicam-se às leis de direito público e de direito privado, outrossim, às leis federais, estaduais e municipais, bem como aos Tratados e Convenções, pois estes são leis e não atos administrativos.

Conforme preceitua o § 2.º do art. 8.º da LC 95/1998, as leis que estabelecem período de vacância deverão utilizar a cláusula “esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial”. No silêncio, porém, o prazo de vacância é de 45 dias, de modo que continua em vigor o art. 1.º da LINDB.

### Forma de Contagem

Quanto à contagem do prazo de *vacatio legis*, dispõe o art. 8.º, § 1.º, da LC 95/1998, que deve ser incluído o dia da publicação e o último dia, devendo a lei entrar em vigor no dia seguinte.

Conta-se o prazo dia a dia, inclusive domingos e feriados, como salienta Caio Mário da Silva Pereira. O aludido prazo não se suspende nem se interrompe, entrando em vigor no dia seguinte ao último dia, ainda que se trate de domingo e feriado.

Convém esclarecer que se a execução da lei depender de regulamento, o prazo de 45 dias, em relação a essa parte da lei, conta-se a partir da publicação do regulamento (Serpa Lopes).

### **Lei Corretiva**

Pode ocorrer de a lei ser publicada com incorreções e erros materiais. Nesse caso, se a lei ainda não entrou em vigor, para corrigi-la, não é necessária nova lei, bastando à repetição da publicação, sanando-se os erros, reabrindo-se, destarte, o prazo da *vacatio legis* em relação aos artigos republicados. Entretanto, se a lei já entrou em vigor, urge, para corrigi-la, a edição de uma nova lei, que é denominada lei corretiva, cujo efeito, no silêncio, se dá após o decurso do prazo de 45 dias a contar da sua publicação. Enquanto não sobrevém essa lei corretiva, a lei continua em vigor, apesar de seus erros materiais, ressalvando-se, porém, ao juiz, conforme esclarece Washington de Barros Monteiro, o poder de corrigi-la, ainda que faça sentido o texto errado.

Por outro lado, se o Poder Legislativo aprova um determinado projeto de lei, submetendo-o à sanção do Presidente da República, e este acrescenta determinados dispositivos, publicando em seguida o texto, a hipótese será de inconstitucionalidade, por violação do princípio da separação dos poderes. De fato, o Presidente da República não pode acrescentar ou modificar os dispositivos aprovados pelo Poder Legislativo, devendo limitar-se a suprimi-los, pois, no Brasil, é vedado o veto aditivo ou translativo, admitindo-se apenas o veto supressivo.

### **Local de Publicação das Leis**

A lei é publicada no *Diário Oficial* do Executivo. Nada obsta a sua publicação no *Diário Oficial* do Legislativo ou Judiciário. Todavia, o termo inicial da *vacatio legis* é a publicação no *Diário Oficial* do Executivo.

Caso o Município ou o Estado-membro não tenham imprensa oficial, a lei pode ser publicada na imprensa particular.

Nos municípios em que não há imprensa oficial nem particular, a publicação pode ser feita mediante fixação em lugar público ou então em jornal vizinho ou no órgão oficial do Estado.

**Princípio da Obrigatoriedade das Leis**

De acordo com esse princípio, consagrado no art. 3.º da LINDB, ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece. Trata-se da máxima: *nemine excusatur ignorantia legis*.

Assim, uma vez em vigor, todas as pessoas sem distinção devem obedecer a lei, inclusive os incapazes, pois ela se dirige a todos.

Diversas teorias procuram justificar a regra acima. Para uns, trata-se de uma presunção *jure et jure*, legalmente estabelecida (teoria da presunção). Outros defendem a teoria da ficção jurídica. Há ainda os adeptos da teoria da necessidade social, segundo a qual a norma do art. 3.º da LINDB é uma regra ditada por uma razão de ordem social e jurídica, sendo, pois, um atributo da própria norma.

Aludido princípio encontra exceção no art. 8.º da Lei das Contravenções Penais, que permite ao juiz deixar de aplicar a pena se reconhecer que o acusado não tinha pleno conhecimento do caráter ilícito do fato.

**Princípio Jura Novit Curia**

O princípio do *jura novit curia* significa que o juiz conhece a lei. Consequentemente, torna-se desnecessário provar em juízo a existência da lei.

Esse princípio comporta as seguintes exceções:

- a) direito estrangeiro;
- b) direito municipal;
- c) direito estadual;
- d) direito consuetudinário.

Nesses casos, a parte precisa provar o teor e a vigência do direito.

**Princípio da Continuidade das Leis**

De acordo com esse princípio, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue (art. 2.º da LINDB). Assim, só a lei pode revogar a lei. Esta não pode ser revogada por decisão judicial ou por ato do Poder Executivo.

Em regra, as leis têm efeito permanente, isto é, uma vigência por prazo indeterminado, salvo quanto as leis de vigência temporária.

A não aplicação da lei não implica na renúncia do Estado em atribuir-lhe efeito, pois a lei só pode ser revogada por outra lei.

**Repristinação**

Repristinação é a restauração da vigência de uma lei anteriormente revogada em virtude da revogação da lei revogadora.

Sobre o assunto, dispõe o § 3º do art. 2.º da LINDB: “*salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência*”.

Assim, o efeito repristinatório não é automático; só é possível mediante cláusula expressa. No silêncio da lei, não há falar-se em repristinação. Se, por exemplo, uma terceira lei revogar a segunda, a primeira não volta a vigor, a não ser mediante cláusula expressa.

**Fontes do Direito**Conceito

As fontes do direito compreendem as causas do surgimento das normas jurídicas e os modos como elas se exteriorizam.

São, pois, duas espécies:

- Fontes materiais ou fontes no sentido sociológico ou ainda fonte real;
- Fontes formais.

Fontes Materiais ou Reais

As fontes materiais são as causas determinantes da origem da norma jurídica.

O assunto extrapola os limites da ciência jurídica, registrando conotação metafísica, levando o intérprete a investigar a razão filosófica, sociológica, histórica, social, ética, etc., que determinaram o surgimento da norma jurídica.

Dentre as fontes materiais, merecem destaques: a sociologia, a filosofia, a ética, a política, os pareceres dos especialistas, etc.

As fontes materiais, como se vê, abrangem as causas que influenciaram o surgimento da norma jurídica. Kelsen nega a essas fontes o caráter científico-jurídico, considerando apenas as fontes formais.

De fato, a Teoria Pura do Direito de Kelsen elimina da Ciência Jurídica as influências filosóficas, sociológicas, políticas etc.

Já a Teoria Ecológica, idealizada por Carlos Cossio e, no Brasil, aceita por Maria Helena Diniz, assevera que “o jurista deve ater-se tanto as fontes materiais como às formais, preconizando a supressão da distinção, preferindo falar em fonte formal-material, já que toda fonte formal contém, de modo implícito, uma valoração, que só pode ser compreendida como fonte do direito no sentido material”.

Fontes Formais

As fontes formais do direito compreendem os modos pelos quais as normas jurídicas se revelam.

Referidas fontes, classificam-se em estatais e não estatais.

As fontes estatais, por sua vez, subdividem-se em:

- a) Legislativas: Constituição Federal, Leis e Atos Administrativos;
- b) Jurisprudenciais: são as decisões uniformes dos tribunais. Exemplos: súmulas, precedentes judiciais etc.
- c) Convencionais: são os tratados e convenções internacionais devidamente ratificados pelo Brasil.

As fontes não estatais são as seguintes:

- a) Costume Jurídico: direito consuetudinário;
- b) Doutrina: direito científico;
- c) Convenções em geral ou negócios jurídicos. De fato, os contratos e outros negócios jurídicos são evidentemente celebrados com o fim de produzir efeito jurídico e por isso torna-se inegável o seu ingresso no rol das fontes formais.

Convém, porém, salientar que a classificação das fontes formais do direito é tema polêmico no cenário jurídico. Numerosos autores propõem sobre o assunto a seguinte classificação:

- a) Fonte formal imediata ou principal ou direta: é a lei, pois o sistema brasileiro é o do *Civil Law* ou romano germânico.
- b) Fontes formais mediatas ou secundárias: são aquelas que só têm incidência na falta ou lacuna da lei. Compreendem a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito (art. 4º da LINDB). Alguns autores ainda incluem a equidade. Na Inglaterra, que adota o sistema da *Common Law*, os costumes são erigidos a fonte formal principal.

Quanto à doutrina e jurisprudência, diversos autores classificam como sendo fontes não formais do direito.

Analisando essa classificação, que divide as fontes formais em principais e secundárias, ganha destaque o enquadramento das súmulas vinculantes editadas pelo Supremo Tribunal Federal, com base no art. 103-A da CF, introduzida pela EC 45/2004. Trata-se, sem dúvida, de fonte formal principal, nivelando-se à lei, diante do seu caráter obrigatório.

## APLICAÇÃO DA LEI PENAL

### Lei Penal em Branco

#### ▪ Interpretação e Analogia

As normas penais em branco são normas que dependem do complemento de outra norma.

Norma Penal em branco Homogênea	Norma Penal em branco Heterogênea
A norma complementar possui o mesmo nível hierárquico da norma penal. Quando homovitelina, corresponde ao mesmo ramo do Direito, ex. Penal e Penal. Quando heterovitelina, abrange ramos diferentes do Direito, ex. Penal e Civil.	A norma complementar não possui o mesmo nível hierárquico da norma penal. Ex. o complemento da lei de drogas está em decreto que define substâncias consideradas drogas.

Outro ponto fundamental é a diferenciação entre analogia e interpretação analógica:

A lei penal admite <b>interpretação analógica</b> para incluir hipóteses análogas às elencadas pelo legislador, ainda que prejudiciais ao agente.	Já a <b>analogia</b> só pode ser utilizada em normas não incriminadoras, para beneficiar o réu.
---	---

### Lei Penal no Tempo

#### ▪ Conflito Aparente de Leis Penais e Tempo do Crime

A lei penal é regida pelo princípio da anterioridade, em consonância com a legalidade:

*Art. 1º - Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal.*

Primeiro o fato tem que ser criminalizado para depois ser punido. Sem a previsão legal não há crime e punição estatal.

No mesmo sentido, existe o princípio da abolição criminis:

*Art. 2º - Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória.*

*Parágrafo único - A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado.*

Assim, caso a lei ocorra a descriminação de uma conduta criminosa, ela retroage para apagar os efeitos penais do passado, ex. o condenado para de cumprir a pena.

A exceção fica por conta da lei excepcional e temporária:

*Art. 3º - A lei excepcional ou temporária, embora decorrido o período de sua duração ou cessadas as circunstâncias que a determinaram, aplica-se ao fato praticado durante sua vigência.*

Mesmo com a revogação da lei excepcional ou temporária o agente responde pelos atos praticados no período de sua vigência, com o escopo de evitar a impunidade do agente.

Sobre o tempo do crime, é importante saber que a teoria da atividade é adotada pelo Código Penal, de maneira que, considere-se praticado o crime no momento da ação ou omissão (data da conduta):

*Art. 4º - Considera-se praticado o crime no momento da ação ou omissão, ainda que outro seja o momento do resultado.*

Nos crimes permanentes e continuados aplica-se a lei em vigor ao final da prática criminosa, ainda que mais gravosa. Não é caso de retroatividade, pois na verdade, a lei mais grave está sendo aplicada a um crime que ainda está sendo praticado.

Sobre o conflito aparente de leis penais, a doutrina resolve essa aparente antinomia através dos seguintes princípios:

- Princípio da especialidade = norma especial prevalece sobre a geral, ex. infanticídio.
- Princípio da subsidiariedade = primeiro tentar aplicar o crime mais grave, se não for o caso, aplicar a norma subsidiária, menos grave.
- Consunção = ao punir o todo pune a parte. Ex. crime progressivo (o agente necessariamente precisa passar pelo crime menos grave), progressão criminosa (o agente queria praticar um crime menos grave, mas em seguida pratica crime mais grave), atos impuneis (prévios, simultâneos ou subsequentes).

### Lei Penal no Espaço

#### ▪ Lugar do Crime, Territorialidade e Extraterritorialidade

Quanto à aplicação da lei penal no espaço, a regra adotada no Brasil é a utilização do princípio da territorialidade, ou seja, aplica-se a lei penal aos crimes cometidos no território nacional.

*Art. 5º - Aplica-se a lei brasileira, sem prejuízo de convenções, tratados e regras de direito internacional, ao crime cometido no território nacional.*

*§ 1º - Para os efeitos penais, consideram-se como extensão do território nacional as embarcações e aeronaves brasileiras, de natureza pública ou a serviço do governo brasileiro onde quer que se encontrem, bem como as aeronaves e as embarcações brasileiras, mercantes ou de propriedade privada, que se achem, respectivamente, no espaço aéreo correspondente ou em alto-mar.*

*§ 2º - É também aplicável a lei brasileira aos crimes praticados a bordo de aeronaves ou embarcações estrangeiras de propriedade privada, achando-se aquelas em pouso no território nacional ou em vôo no espaço aéreo correspondente, e estas em porto ou mar territorial do Brasil.*

Como o CP admite algumas exceções, podemos dizer que foi adotado o princípio da territorialidade mitigada/temperada.

Fique atento, pois são considerados como **território brasileiro por extensão**:

- Navios e aeronaves públicos;
- Navios e aeronaves particulares, desde que se encontrem em alto mar ou no espaço aéreo. Ou seja, não estando no território de nenhum outro país.

Por outro lado, a extraterritorialidade é a aplicação da lei penal brasileira a um fato criminoso que não ocorreu no território nacional.

### Extraterritorialidade

*Art. 7º - Ficam sujeitos à lei brasileira, embora cometidos no estrangeiro:*

- I - os crimes (EXTRATERRITORIALIDADE INCONDICIONADA):*
  - a) contra a vida ou a liberdade do Presidente da República;*
  - b) contra o patrimônio ou a fé pública da União, do Distrito Federal, de Estado, de Território, de Município, de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação instituída pelo Poder Público;*

c) contra a administração pública, por quem está a seu serviço;  
 d) de genocídio, quando o agente for brasileiro ou domiciliado no Brasil;

II - os crimes (EXTRATERRITORIALIDADE CONDICIONADA):

a) que, por tratado ou convenção, o Brasil se obrigou a reprimir;  
 b) praticados por brasileiro;

c) praticados em aeronaves ou embarcações brasileiras, mercantes ou de propriedade privada, quando em território estrangeiro e aí não sejam julgados.

§ 1º - Nos casos do inciso I, o agente é punido segundo a lei brasileira, ainda que absolvido ou condenado no estrangeiro.

§ 2º - Nos casos do inciso II, a aplicação da lei brasileira depende do concurso das seguintes condições:

a) entrar o agente no território nacional;  
 b) ser o fato punível também no país em que foi praticado;  
 c) estar o crime incluído entre aqueles pelos quais a lei brasileira autoriza a extradição;

d) não ter sido o agente absolvido no estrangeiro ou não ter aí cumprido a pena;

e) não ter sido o agente perdoado no estrangeiro ou, por outro motivo, não estar extinta a punibilidade, segundo a lei mais favorável.

§ 3º - A lei brasileira aplica-se também ao crime cometido por estrangeiro contra brasileiro fora do Brasil, se, reunidas as condições previstas no parágrafo anterior:

a) não foi pedida ou foi negada a extradição;  
 b) houve requisição do Ministro da Justiça.

Quanto ao lugar do crime, a teoria adotada é a da ubiquidade:

Art. 6º - Considera-se praticado o crime no lugar em que ocorreu a ação ou omissão, no todo ou em parte, bem como onde se produziu ou deveria produzir-se o resultado.

Portanto, o lugar do crime é tanto o local da ação/omissão, quanto o local da ocorrência do resultado, ex. o local do disparo da arma e o local da morte.

## CRIME. IMPUTABILIDADE

### Conceito

O crime, para a teoria tripartida, é fato típico, ilícito e culpável. Alguns, entendem que a culpabilidade não é elemento do crime (teoria bipartida).

### Classificações

- **Crime comum:** qualquer pessoa pode cometê-lo.
- **Crime próprio:** exige determinadas qualidades do sujeito.
- **Crime de mão própria:** só pode ser praticado pela pessoa.

Não cabe coautoria.

- **Crime material:** se consuma com o resultado.
- **Crime formal:** se consuma independente da ocorrência do resultado.

• **Crime de mera conduta:** não há previsão de resultado naturalístico.

### Fato Típico e Teoria do Tipo

O fato típico divide-se em elementos:

- Conduta humana;
- Resultado naturalístico;
- Nexo de causalidade;
- Tipicidade.

### Teorias que explicam a conduta

Teoria Causal-Naturalística	Teoria Finalista (Hans Welzel)	Teoria Social
Conduta como movimento corporal.	Conduta é ação voluntária (dolosa ou culposa) destinada a uma finalidade.	Ação humana voluntária com relevância social.

A teoria finalista da conduta foi adotada pelo Código Penal, pois como veremos adiante o erro constitutivo do tipo penal exclui o dolo, mas permite a punição por crime culposos, se previsto em lei. Isso demonstra que o dolo e a culpa se inserem na conduta.

A conduta humana pode ser uma ação ou omissão. Há também o crime **omissivo impróprio**, no qual a ele é imputado o resultado, em razão do descumprimento do dever de vigilância, de acordo com a **TEORIA NATURALÍSTICO-NORMATIVA**.

Perceba a diferença:

- Crime comissivo = relação de causalidade física ou natural que enseja resultado naturalístico, ex. eu mato alguém.

- Crime comissivo por omissão (omissivo impróprio) = relação de causalidade normativa, o descumprimento de um dever leva ao resultado naturalístico, ex. uma babá fica no Instagram e não vê a criança engolir produtos de limpeza – se tivesse agido teria evitado o resultado.

### O dever de agir incumbe a quem?

A quem tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância, ex. os pais.
A quem tenha assumido a responsabilidade de impedir o resultado, ex. por contrato.
A quem com o seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado (norma de ingerência), ex. trote de faculdade.

Quanto ao **resultado naturalístico**, é considerado como mudança do mundo real provocado pela conduta do agente. Nos crimes materiais exige-se um resultado naturalístico para a consumação, ex. o homicídio tem como resultado naturalístico um corpo sem vida.

Nos crimes formais, o resultado naturalístico pode ocorrer, mas a sua ocorrência é irrelevante para o Direito Penal, ex. auferir de fato vantagem no crime de corrupção passiva é mero exaurimento.

Já os crimes de mera conduta são crimes em que não há um resultado naturalístico, ex. invasão de domicílio – nada muda no mundo exterior.

Mas não confunda! O resultado normativo/jurídico ocorre em todo e qualquer crime, isto é, lesão ao bem jurídico tutelado pela norma penal.

O **nexo de causalidade** consiste no vínculo que une a conduta do agente ao resultado naturalístico ocorrido no mundo exterior. No Brasil adotamos a **Teoria da Equivalência dos Antecedentes (conditio sine qua non)**, que considera causa do crime toda conduta sem a qual o resultado não teria ocorrido.

Por algum tempo a teoria da equivalência dos antecedentes foi criticada, no sentido de até onde vai a sua extensão?! Em resposta a isso, ficou definido que como filtro o dolo. Ou seja, só será considerada causa a conduta que é indispensável ao resultado e **que foi querida pelo agente**. Assim, toda conduta que leva ao resultado do crime deve ser punida, desde que haja dolo ou culpa.

Art. 13 - O resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido.

Em contraposição a essa teoria, existe a **Teoria da Causalidade Adequada**, adotada parcialmente pelo sistema brasileiro. Trata-se de hipótese de concausa superveniente relativamente independente que, por si só, produz o resultado.

Mas pera... O que é uma concausa? Circunstância que atua paralelamente à conduta do agente em relação ao resultado. As **concausas absolutamente independentes** são aquelas que não se juntam à conduta do agente para produzir o resultado, e podem ser:

- **Preexistentes:** Já tinham colocado veneno no chá do meu desafeto quando eu vou matá-lo.
- **Concomitantes:** Atiro no meu desafeto, mas o teto cai e mata ele.
- **Supervenientes:** Dou veneno ao meu desafeto, mas antes de fazer efeito alguém o mata.

**Consequência em todas as hipóteses de concausa absolutamente independente:** O agente só responde por tentativa, porque o resultado se deu por causa absolutamente independente. Se subtrair a conduta do agente, o resultado teria ocorrido de qualquer jeito (teoria da equivalência dos antecedentes).

Até aí fácil né? Mas agora vem o pulo do gato! Existem as **concausas relativamente independentes**, que se unem a outras circunstâncias para produzir o resultado.

- **Preexistente:** O agente provoca hemofilia no seu desafeto, já sabendo de sua doença, que vem a óbito por perda excessiva de sangue. Sem sua conduta o resultado não teria ocorrido e ele teve dolo, logo, o agente responde pelo resultado (homicídio consumado), conforme a teoria da equivalência dos antecedentes.

- **Concomitante:** Doses de veneno se unem e levam a óbito a vítima. Sem sua conduta o resultado não teria ocorrido e existe dolo, logo, o agente responde pelo resultado (homicídio consumado), conforme a teoria da equivalência dos antecedentes.

- **Superveniente:** Aqui tudo muda, pois é utilizada a teoria da causalidade adequada. Se a concausa não é um desdobramento natural da conduta, o agente só responde por tentativa, ex. eu dou um tiro no agente, mas ele morre em um acidente fatal dentro da ambulância. Todavia, se a concausa é um desdobramento da conduta do agente, ele responde pelo resultado, ex. infecção generalizada gerada pelo ferimento do tiro (homicídio consumado).

Agora vem a cereja do bolo, com a **Teoria da Imputação Objetiva (Roxin)**. Em linhas gerais, nessa visão, só ocorre imputação ao agente que criou ou aumentou um risco proibido pelo Direito, desde que esse risco tenha ligação com o resultado. Ex. Eu causo um incêndio na casa do meu desafeto, serei imputada pelo incêndio, não pela morte de alguém que entrou na casa para salvar bens.

Explicando melhor, para a teoria da imputação objetiva, a imputação só pode ocorrer quando o agente tiver dado causa ao fato (causalidade física), mas, ao mesmo tempo, haja uma relação de causalidade normativa, isto é, criação de um risco não permitido para o bem jurídico que se pretende tutelar.

**Criar ou aumentar um risco + O risco deve ser proibido pelo Direito + O risco deve ser criado no resultado**

Por fim, a **tipicidade** consiste na subsunção – adequação da conduta do agente a uma previsão típica. Algumas vezes é necessário usar mais de um tipo penal para fazer a subsunção (conjugação de artigos).

Ainda dentro do fato típico, vamos analisar dolo e culpa. Com o finalismo (Hans Welzel), o dolo e a culpa, que são elementos subjetivos, foram transportados da culpabilidade para o fato típico (conduta). Assim, a conduta passou a ser definida como ação humana dirigida a um fim.

**Crime Doloso**

- **Dolo direto** = vontade livre e consciente de praticar o crime.
- **Dolo eventual** = assunção do risco produzido pela conduta.

Perceba que no dolo eventual existe consciência de que a conduta pode gerar um resultado criminoso, e mesmo diante da probabilidade de dar algo errado, o agente assume esse risco.

<b>Dolo genérico</b>	Vontade de praticar a conduta descrita no tipo penal sem nenhuma outra finalidade
<b>Dolo específico (especial fim de agir)</b>	O agente pratica a conduta típica por alguma razão especial.
<b>Dolo direto de primeiro grau</b>	A vontade é direcionada para a produção do resultado.
<b>Dolo direto de segundo grau (dolo de consequências necessárias)</b>	O agente possui uma vontade, mas sabe que para atingir sua finalidade existem efeitos colaterais que irão necessariamente lesar outros bens jurídicos. Ex. dolo direto de primeiro grau é atingir o Presidente, dolo direto de segundo grau é atingir o motorista do Presidente, ao colocar uma bomba no carro.
<b>Dolo geral, por erro sucessivo, aberratio causae (erro de relação de causalidade)</b>	Ocorre quando o agente, acreditando ter alcançado seu objetivo, pratica nova conduta, com finalidade diversa, mas depois se constata que esta última foi a que efetivamente causou o resultado. Ex. enforcamento e depois atiro no lago, e a vítima morre de afogamento.
<b>Dolo antecedente, atual e subsequente</b>	O dolo antecedente é o que se dá antes do início da execução. O dolo atual é o que está presente durante a execução. O dolo subsequente ocorre quando o agente inicia a conduta com finalidade lícita, mas altera o seu ânimo e passa a agir de forma ilícita.

**Crime Culposo**

No crime culposo, a conduta do agente viola um dever de cuidado:

- **Negligência:** o agente deixa de fazer algo que deveria.
- **Imprudência:** o agente se excede no que faz.
- **Imperícia:** O agente desconhece uma regra técnica profissional, ex. o médico dá um diagnóstico errado ao paciente que vem a receber alta e falecer.

## CONCEITOS DE TEORIA DO ESTADO

### Teoria Geral do Estado

Fixando-se, em largos traços, a noção de Teoria Geral do Estado, pode-se dizer que ela é uma disciplina de síntese, que sistematiza conhecimentos jurídicos, filosóficos, sociológicos, políticos, históricos, antropológicos, econômicos, psicológicos, valendo-se de tais conhecimentos para buscar o aperfeiçoamento do Estado, concebendo-o ao mesmo tempo, como um fato social e uma ordem, que procura atingir os seus fins com eficácia e com justiça<sup>1</sup>.

Esta disciplina, como tal, é realmente nova, só aparecendo nos fins do século XIX. Entretanto, já na antiguidade greco-romana se encontram estudos que modernamente estariam no âmbito da Teoria Geral do Estado, como ocorre com escritos de, entre outros, Platão, Aristóteles e Cícero, aos quais, evidentemente, falta o rigor exigido pelas modernas concepções científicas.

Não há, nesses escritos, uma separação nítida entre a realidade observada e a realidade idealizada, havendo preocupação acentuada pela indicação da melhor forma de convivência social.

Durante a Idade Média também se encontram muitos trabalhos que, pelo menos em boa parte, podem ser considerados como situados no âmbito da Teoria Geral do Estado. Assim, por exemplo, muitos dos escritos de Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino, os quais, embora fundamentalmente opostos sob muitos aspectos, têm em comum a preocupação de justificar a ordem existente, a partir de considerações de natureza teológica.

Já no fim da Idade Média começam a surgir os primeiros sinais de reação a esse irrealismo como se verifica, por exemplo, na obra de Marsílio de Pádua, “*Defensor Pacis*”, aparecida em 1324, onde chega a ser preconizada a separação, com independência recíproca, da Igreja e do Estado.

A grande revolução nos estudos políticos, com o abandono dos fundamentos teológicos e a busca de generalizações a partir da própria realidade, ocorre com Maquiavel, no início do século XVI.

Sem ignorar os valores humanos, inclusive os valores morais e religiosos, o notável florentino faz uma observação aguda de tudo quanto ocorria na sua época em termos de organização e atuação do Estado. Ao mesmo passo em que observa e vive, como Secretário da República de Florença, a intimidade dos fenômenos políticos, Maquiavel, dotado de vasta cultura histórica, também procede a comparações no tempo.

Dessa forma, conjugando fatos de épocas diversas, chega a generalizações universais, criando assim a possibilidade de uma ciência política.

Um excelente estudo sobre Maquiavel, suas ideias fundamentais e suas inovações metodológicas, foi publicado por Lauro Escorel, intitulado *Introdução ao Pensamento Político de Maquiavel* (Rio de Janeiro, Organização Simões Editora, 1958). Por vários motivos, sobretudo por considerações interesseiras e imediatistas dos que não desejavam que fossem claramente revelados os verdadeiros fundamentos do poder a obra notável de Maquiavel sofreu restrições e deturpações durante vários séculos, sendo objeto, por isso, de apreciações apaixonadas, que prejudicaram a análise objetiva de sua contribuição.

Hoje, entretanto, sobretudo na Itália, já se estuda seriamente a obra maquiaveliana, havendo um reconhecimento generalizado de sua extraordinária importância, uma vez que, apesar dos obstáculos e da condenação veemente, ela foi o marco inicial e de inevitável influência na colocação da exigência de enfoque objetivo dos fatos políticos.

<sup>1</sup> <https://estudeidireito.files.wordpress.com/2016/03/dalmo-de-abreu-dallari-elementos-da-teoria-geral-do-estado.pdf>

Vieram, depois, autores como Hobbes, Montesquieu, Rousseau, influenciados pela ideia de um Direito Natural, mas procurando o fundamento desse direito, assim como da organização social do poder político, na própria natureza humana e na vida social, como verdadeiros precursores da antropologia cultural aplicada ao estudo do Estado.

Finalmente, no século XIX vai desenvolver-se especialmente na Alemanha, um trabalho de sistematização jurídica dos fenômenos políticos. Teve especial importância a obra de Gerber, “*Fundamentos de um Sistema de Direito Político Alemão*”, aparecida em 1865, outro que iria exercer grande influência sobre notável alemão Georg Jellinek a quem se deve, afinal, a criação de uma Teoria Geral do Estado, como disciplina autônoma, tendo por objeto o conhecimento do Estado.

A obra fundamental de Jellinek intitulada precisamente “*Teoria Geral do Estado*”, foi publicada pela primeira vez no ano de 1900, alcançando, desde logo, notável repercussão.

A obra de Jellinek foi traduzida para várias línguas, tendo-se divulgado no Brasil especialmente as seguintes edições: *L’État Moderne et son Droit*, edição francesa em dois volumes, de 1911; *Teoria Generale dello Stato*, edição italiana de 1921, com uma valiosíssima introdução escrita por V. E. Orlando; uma edição argentina sob o título *Teoría General dei Estado*, do ano de 1954, contendo um prólogo bastante elucidativo, de autoria de Fernando de los Rios Urruti.

Apesar de ser uma obra clássica, de permanente atualidade, não foi até agora editada em português. Exemplo dessa tendência é justamente a obra de Marcello Caetano, que recebeu o título de *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*.

Depois disso, foram bastante intensificados os estudos sobre o Estado, notando-se, porém, que não ocorreu a uniformização quanto ao nome da disciplina. Assim é que, na Itália, através da obra magistral de V. E. Orlando, foi extremamente desenvolvido o *Diritto Pubblico Generale*, surgindo mais recentemente a designação *Dottrina dello Stato*, ambas ocupando-se dos temas propostos pela Teoria Geral do Estado.

Na França, tornaram-se correntes as denominações *Théorie Générale de l’Etat* e *Doctrina de l’État*, prevalecendo na Espanha a designação *Derecho Político*, para os estudos relativos ao Estado.

Em Portugal, como esclarece Marcello Caetano a denominação *Direito Político* englobava, de início, a parte referente ao Estado e a que mais tarde se destacou como *Direito Constitucional*, havendo agora uma tendência, a que aderiu o próprio Marcello Caetano, no sentido de se considerar a parte inicial abrangida pela *Ciência Política*.

No Brasil, os estudos relativos ao Estado foram primeiramente incluídos como parte inicial da disciplina *Direito Público e Constitucional*. Por volta do ano de 1940 ocorreu o desdobramento em *Teoria Geral do Estado* e *Direito Constitucional*.

Recentemente, seguindo a mesma tendência já observada em Portugal, e sob influência de grande número de obras de autores norte-americanos chegadas ao Brasil, bem como pelo estreitamento das relações entre as universidades brasileiras e as dos Estados Unidos da América, inúmeros professores e autores de Teoria Geral do Estado passaram a identificar esta disciplina com a *Ciência Política*.

Para efeito de currículo, algumas universidades passaram a dar ao curso de Teoria Geral do Estado a denominação *Direito Constitucional I*, o que nos parece uma impropriedade, uma vez que, embora havendo estreita relação entre ambas as disciplinas, a Teoria Geral do Estado e o *Direito Constitucional* não se confundem, tendo cada uma o seu objeto próprio, sendo mais conveniente, do ponto de vista científico e didático, mantê-las autônomas.

Concebido como um sujeito ativo, o Estado age através de indivíduos e grupos organizados de pessoas, que tomam e implementam decisões em nome do Estado e que, ao decidir, alegam que são agentes ou órgãos do Estado.

Basta isso para se perceber que para a formação do jurista contemporâneo o estudo da Teoria do Estado é indispensável. O Estado é universalmente reconhecido como pessoa jurídica, que expressa sua vontade através de determinadas pessoas ou determinados órgãos.

Nesse dado é que se apoiam todas as teorias que sustentam a limitação jurídica do poder do Estado, bem como o reconhecimento do Estado como sujeito de direitos e de obrigações jurídicas. O poder do Estado é, portanto, poder jurídico, sem perder seu caráter político.

### Objeto da Teoria Geral do Estado

3 Quanto ao objeto da Teoria Geral do Estado pode-se dizer, de maneira ampla, que é o estudo do Estado sob todos os aspectos, incluindo a origem, a organização, o funcionamento e as finalidades, compreendendo-se no seu âmbito tudo o que se considere existindo no Estado e influenciando sobre ele.

O que é importante observar, porém, é que o Estado, podendo ser abordado de diferentes perspectivas, apresenta-se como um objeto diverso, segundo o ponto de vista do observador.

É possível, entretanto, fazer-se um agrupamento das múltiplas orientações, reduzindo-as a três diretrizes fundamentais:

a) uma orientação que se poderia identificar com uma Filosofia do Estado, enfatizando a busca de uma justificativa para o Estado em função dos valores éticos da pessoa humana, acabando por se distanciar excessivamente da realidade concreta e por colocar em plano nitidamente inferior as preocupações de ordem pragmática;

b) uma segunda orientação coloca-se em sentido oposto, procurando ser eminentemente realista, dando absoluta preponderância aos fatos concretos, considerados completamente à parte de qualquer fator abstrato, aproximando-se muito de uma Sociologia do Estado;

c) a terceira das grandes correntes é a que reúne os autores que só admitem e só consideram o Estado como realidade normativa, criado pelo direito para realizar fins jurídicos, afirmando-se um formalismo jurídico que só estuda o Estado a partir de considerações técnico-formais.

Todas essas orientações extremadas conduziram a conclusões unilaterais e imperfeitas, como era inevitável, prejudicando ou quase anulando o interesse prático dos estudos. Reagindo a isso, surgiu uma nova orientação, que procura efetuar uma síntese dinâmica daquelas três direções fundamentais, adotando uma posição que Miguel Reale chama de culturalismo realista.

Entre os autores que compreenderam a necessidade de se considerar o Estado como um todo dinâmico, passível de ser observado sob vários ângulos, mas sempre conservando uma unidade indissociável, sima-se o italiano Alexandre Groppali, que, com clareza e precisão, indica o objeto da Doutrina do Estado através de uma tríplice perspectiva, que, segundo ele, compreende três doutrinas que se integram compondo a Doutrina do Estado e que são as seguintes:

a) doutrina sociológica, que estuda a gênese do Estado e sua evolução;

b) doutrina jurídica, que se ocupa da organização e personificação do Estado;

c) doutrina justificativa, que cuida dos fundamentos e dos fins do Estado.

Assim, pois, verifica-se que, não obstante a possibilidade de se destacar, para fins meramente didáticos, um ou outro aspecto do Estado, a Teoria Geral do Estado sempre o considera na totalidade de seus aspectos, apreciando-o como um conjunto de fatos integrados numa ordem e ligados a fundamentos e fins, em permanente movimento.

Veja-se, a esse respeito, a obra de Miguel Reale intitulada Teoria do Direito e do Estado. Nessa obra o antigo mestre da Universidade de São Paulo aborda os temas fundamentais do Estado segundo a perspectiva do culturalismo realista, compreendendo o Estado na totalidade de seus aspectos e considerando indissociáveis as três ordens de apreciação: a filosófica, a sociológica e a jurídica.

A obra de Alexandre Groppali foi publicada em português, em tradução de Paulo Edmur de Souza Queiroz, pela Editora Saraiva de São Paulo.

Pela própria multiplicidade de aspectos que a Teoria Geral do Estado deve considerar verifica-se a impossibilidade de adoção de um método único. Conforme o ângulo que esteja sendo focado haverá um método mais adequado, utilizando-se a indução para a obtenção de generalizações a partir de fatos considerados isoladamente, a dedução, sobretudo para a explicação de fatos particulares ou para a fixação de perspectivas, e o método analógico para estudos comparativos.

Mas, como é óbvio, seja qual for o método aplicado em qualquer momento, os resultados obtidos deverão ser integrados numa síntese, podendo perfeitamente ocorrer que de uma lei geral, obtida por indução, tirem-se deduções que irão explicar outros fenômenos, havendo, portanto, uma associação permanente de métodos, assim como os próprios fenômenos estão sujeitos a uma interação causal, uma vez que a vida social está sempre submetida a um processo dialético, o que faz da realidade social uma permanente criação.

### Formas de Estado - Estado Unitário, Confederação e Federação

A forma de Estado relaciona-se com o modo de exercício do poder político em função do território do Estado. Verifica-se no caso concreto se há, ou não, repartição regional do exercício de poderes autônomos, podendo ser criados, a partir dessa lógica, um modelo de Estado unitário ou um Estado Federado<sup>2</sup>.

#### Estado Unitário

Também chamado de Estado Simples, é aquele dotado de um único centro com capacidade legislativa, administrativa e judiciária, do qual emanam todos os comandos normativos e no qual se concentram todas as competências constitucionais (exemplos: Uruguai, e Brasil Colônia, com a Constituição de 1824, até a Proclamação da República, com a Constituição de 1891).

O Estado Unitário pode ser classificado em:

**a) Estado unitário puro ou centralizado:** casos em que haverá somente um Poder Executivo, um Poder Legislativo e um Poder Judiciário, exercido de forma central;

**b) Estado unitário descentralizado:** casos em que haverá a formação de entes regionais com autonomia para exercer questões administrativas ou judiciárias fruto de delegação, mas não se concede a autonomia legislativa que continua pertencendo exclusivamente ao poder central.

#### Estado Federativo – Federação

Também chamados de federados, complexos ou compostos, são aqueles em que as capacidades judiciária, legislativa e administrativa são atribuídas constitucionalmente a entes regionais, que passam a gozar de autonomias próprias (e não soberanias).

<sup>2</sup> DUTRA, Luciano. *Direito Constitucional Essencial. Série Provas e Cursos. 2ª edição* – Rio de Janeiro: Elsevier.

Nesse caso, as autonomias regionais não são fruto de delegação voluntária, como ocorre nos Estados unitários descentralizados, mas se originam na própria Constituição, o que impede a retirada de competências por ato voluntário do poder central.

### Confederação

Se caracteriza por uma reunião dissolúvel de Estados soberanos, que se unem por meio de um tratado internacional. Aqui, percebe-se o traço marcante da Confederação, ou seja, a dissolubilidade do pacto internacional pelos Estados soberanos que o integram, a partir de um juízo interno de conveniência.

### O Federalismo Brasileiro

Possui disposição legal no Artigo 18 da CF/88.

## CONCEITO DE CONSTITUIÇÃO. REGRAS MATERIALMENTE CONSTITUCIONAIS E FORMALMENTE CONSTITUCIONAIS. TIPOS DE CONSTITUIÇÃO

### Sentido sociológico; sentido político; sentido jurídico; conceito, objetos e elementos

No tocante aos sentidos sociológico, político e jurídico, são analisados pela doutrina, quando da análise das denominadas “perspectivas”<sup>3</sup>. Mesma observação com relação ao denominado objeto.

Dando-se prosseguimento aos nossos estudos, passaremos a analisar os denominados elementos da Constituição. Tal denominação surgiu em virtude de o fato das normas constitucionais serem divididas e agrupadas em pontos específicos, com conteúdo, origem e finalidade diversos.

Conquanto haja essa divisão e o agrupamento em questão, é de se registrar que nossa doutrina é divergente com relação aos elementos da Constituição, não se podendo afirmar que uma classificação está correta e a outra errada.

Em que pese essa divergência, remetemos à clássica divisão dada pelo Ilustre Prof. José Afonso da Silva. Senão, vejamos.

**a) Elementos orgânicos** – estabelecem as normas que regulam a estrutura do Estado e do Poder (Títulos III e IV, da CF);

**b) Elementos limitativos** – dizem respeito às normas que compõem os direitos e garantias fundamentais, limitando a atuação estatal;

**c) Elementos sócio ideológicos** – estabelecem o compromisso da Constituição entre o Estado Individualista e o Estado intervencionista (Título VII, da CF);

**d) Elementos de estabilização constitucional** – são as normas constitucionais destinadas a assegurar a solução de conflitos constitucionais, a defesa da CF, do Estado e das instituições democráticas. Eles constituem os instrumentos de defesa do Estado e buscam garantir a paz social (Artigos 34 a 36, da CF);

**e) Elementos formais de aplicabilidade** – encontram-se nas normas que estabelecem regras de aplicação das Constituições (ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

### Classificações das constituições

Registre-se que a doutrina brasileira costuma utilizar-se de variados critérios de classificação das constituições, existindo variação entre eles.

**a) Quanto à origem** – as Constituições poderão ser **outorgadas** (aquelas impostas pelo agente revolucionário que não recebeu do povo a legitimidade para, em nome dele, atuar), **promulgadas** (fruto do trabalho de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita diretamente pelo povo).

Ela é também denominada de democrática, votada ou popular), **cesaristas** (não é propriamente outorgada, nem democrática, ainda que criada com a participação popular, vez que essa visa apenas ratificar a vontade do detentor do poder).

Conhecidas também como bonapartistas) e, **pactuadas ou dualistas** (são aquelas que surgem através de um pacto entre as classes dominante e oposição).

**b) Quanto à forma** – as Constituições podem ser **escritas** (instrumentais) ou **costumeiras** (não escritas).

**c) Quanto à extensão** – elas podem ser **sintéticas** (aquelas que apenas vinculam os princípios fundamentais e estruturais do Estado. São também denominadas de concisas, breves, sumárias, sucintas ou básicas) ou **analíticas** (são as Constituições que abordam todos os assuntos que os representantes do povo entenderem por fundamentais).

São também conhecidas como amplas, extensas, largas, prolixas, longas, desenvolvidas, volumosas ou inchadas).

**d) Quanto ao conteúdo** – **material** ou **formal**.

**e) Quanto ao modo de elaboração** – as Constituições podem ser **dogmáticas** (são aquelas que consubstanciam os dogmas estruturais e fundamentais do Estado) ou **históricas** (constituem-se através de um lento e contínuo processo de formação, ao longo do tempo).

**f) Quanto à alterabilidade (estabilidade)** – as Constituições podem ser **rígidas** (são aquelas que exigem um processo legislativo mais dificultoso para sua alteração), **flexíveis** (o processo legislativo de sua alteração é o mesmo das normas infraconstitucionais), **semirrígidas** (são as Constituições que possuem matérias que exigem um processo de alteração mais dificultoso, enquanto outras normas não o exigem), **fixas ou silenciosas** (são as Constituições que somente podem ser alteradas por um poder de competência igual àquele que as criou), **transitoriamente flexíveis** (são as suscetíveis de reforma, com base no mesmo rito das leis comuns, mas por apenas determinado período preestabelecido), **imutáveis** (são as Constituições inalteráveis) ou **super rígidias** (são aquelas que possuem um processo legislativo diferenciado para a alteração de suas normas e, de forma excepcional, algumas matérias são imutáveis).

**g) Quanto à sistemática** – as Constituições podem ser divididas em **reduzidas** (aquelas que se materializam em um só instrumento legal) ou **variadas** (aquelas que se distribuem em vários textos esparsos).

**h) Quanto à dogmática** – **ortodoxa** (Constituição formada por uma só ideologia) ou **eclética** (formada por ideologias conciliatórias diversas).

<sup>3</sup> <https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivos/8713b4e-79cb9270ecc075bfab3b84b2a.pdf>

## GERÊNCIA DE PROJETOS: CONCEITOS BÁSICOS

Uma boa gestão de projetos é vital para o sucesso de qualquer empreendimento. Afinal, mesmo as melhores ideias — mesmo quando orquestradas pelos mais capacitados profissionais — podem fracassar caso não haja um gerenciamento de projeto realizado de maneira minuciosa e articulada.

Para que isso não ocorra, é necessário que se implemente uma metodologia de gestão que abarque todos os setores da empresa, possibilitando uma manutenção e fluidez em todos os níveis operacionais da organização.

Afinal, o que é e para que serve um projeto?

O bom e velho dicionário nos traz as seguintes definições para esse termo:

- Plano, intento, desígnio;
- Empresa, empreendimento;
- Redação provisória de lei;
- Plano geral de edificação na Arquitetura.

Esclarecido? Não muito, não é mesmo? De fato, esse é um termo bastante amplo e pode ser aplicado em várias situações. Mas, no nosso caso, existe uma definição bem mais específica e útil em ambientes corporativos.

Para responder melhor a essa pergunta, consultamos a “Bíblia” do gerenciamento de projetos, o Project Management Body of Knowledge (PMBOK), que é um guia elaborado pela instituição mais renomada do mundo na área, o Project Management Institute (PMI).

Neste manual, essa palavra está definida da seguinte forma: “Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único e exclusivo”. Pronto, agora encontramos o fio da meada!

Um projeto difere de uma operação por ser temporário, ou seja, possui começo, meio e fim — diferentemente da operação, que é contínua. Assim, ele pode ser a concepção da construção de uma casa, o desenvolvimento de um software, a criação de um móvel sob medida, a implantação de uma nova linha de produção na fábrica, a escrita de um livro, a realização de uma viagem e por aí vai.

Resumidamente, as características de um projeto são:

- Tem prazo definido de começo e fim, ou seja, é temporário;
- Deve ser planejado, executado e controlado;
- Entrega produtos, serviços ou resultados exclusivos;
- É desenvolvido por etapas e tem evolução progressiva;
- Envolve uma equipe de profissionais;
- Possui recursos limitados.

E como é o ciclo de vida de um projeto?

Conforme mencionado acima, o projeto é planejado, executado e controlado. Até aí tudo bem, mas não é só isso! Existem também outras fases que compreendem o ciclo de vida de um projeto. Veja quais são:

### Iniciação

Nessa primeira fase, deve-se tomar ciência de todas as informações essenciais, ou seja, equipe e gestor devem conhecer as restrições de qualidade, de tempo e de custo que afetam a realização do projeto. Lembrando que, durante a iniciação, é importante não só saber como também registrar essas premissas e limitações, combinado?

A preocupação deve recair, sobretudo, no entendimento macro, com o gestor buscando conhecer as influências que interferem de um modo geral — e de modo aplicado — no sucesso do projeto. Um bom exemplo de documento que se usa nessa fase é o termo de abertura.

### Planejamento

Antes de se partir para o planejamento, deve haver consentimento da organização sobre os esforços que serão empregados para a realização do projeto, concordando que gerarão bons resultados. Dada a autorização, inicia-se o planejamento. Por isso, nessa fase há um nível de detalhamento muito maior, ao contrário da visão geral que satisfaz a iniciação.

O objetivo aqui é estruturar um plano consistente que leve o programa ao sucesso. Os documentos que contemplam essa fase são a Estrutura Analítica de Projeto (EAP), o cronograma da proposta, o plano de gerenciamento de riscos, outro de comunicações, mais um de qualidade e assim por diante.

### Execução

Durante a fase de execução, a atenção passa a estar voltada para o exercício do que foi planejado. O intuito é, portanto, realizar as atividades da melhor forma possível, de acordo com o que foi estimado no plano.

É comum que nessa fase ocorram mudanças, como solicitações de alteração no escopo (tanto do ponto de vista do cliente como da organização que realiza o projeto), mas se foi feito um bom planejamento não há com o que se preocupar.

Guarde o seguinte: a palavra-chave da execução é qualidade! Por isso, o gerente de projetos precisa se atentar não só para seguir os processos, mas para melhorar continuamente, atendendo aos padrões acordados.

### Monitoramento e controle

O monitoramento e o controle ocorrem paralelamente à execução, constituindo-se na forma de garantir que o que está sendo feito é compatível com o planejado. Nesse momento, ocorre a validação dos avanços. Assim, dependendo do progresso de determinada atividade, um desvio qualquer pode requerer uma intervenção, por exemplo.

No entanto, apesar de ocorrerem concomitantemente com a execução, o monitoramento e o controle partem da premissa de que indicadores já foram determinados e que metas foram devidamente estabelecidas na fase de planejamento. Ou seja, essa etapa lida apenas com a aferição do desempenho e do progresso em contraste com o plano.

### Encerramento

Engana-se quem pensa que o fato de o projeto estar concluído resulta na eliminação de esforços de gerenciamento. Muito pelo contrário, na finalização surgem etapas que devem ser realizadas com o objetivo de oficializar a conclusão da pauta e agregar informações relevantes para empreendimentos futuros.

Entre as atividades que encerram um projeto, podemos destacar:

- a assinatura do termo de aceite (documento que permite o encerramento da proposta, isentando a empresa de responsabilidade futuras);
- o registro das lições aprendidas (que nada mais é que a documentação das experiências relevantes que contribuirão para futuros planejamentos similares).

Então, o que é gestão de projetos?

Agora que vimos o conceito e suas respectivas fases, fica mais fácil compreender o que é gestão de projeto. Simplesmente, “é a aplicação de técnicas, conhecimento e habilidades para garantir que um projeto tenha sucesso”.

Gerenciá-lo, administrá-lo, coordená-lo ou geri-lo envolve todas as etapas apresentadas, do início ao fim, com planejamento, execução e controle das atividades.

Não é à toa que cada vez mais empresas estão investindo nesse tipo de gerenciamento:

- ministrando treinamentos aos colaboradores;
- incentivando sua participação em eventos sobre o tema;
- patrocinando especializações na área;
- ou até contratando consultorias especializadas no assunto.

A gestão de projetos é uma realidade em economias desenvolvidas desde a década de 1990, entretanto, somente nos últimos anos é que as empresas brasileiras despertaram para a necessidade de planejamento e organização de suas pautas. Se não fosse assim, muitas delas provavelmente não teriam sobrevivido à crescente competitividade do mercado.

Com efeito, realizar uma gestão eficiente dos projetos, mais que um importante diferencial competitivo, significa tornar a empresa mais ágil, mais dinâmica e pronta para entregar muito mais valor a seus clientes.

Nesse sentido, sabemos que três conjuntos importantes de habilidades desse gerenciamento são necessários para projetos bem-sucedidos, sendo elas:

- habilidades técnicas de gerenciamento;
- habilidades de liderança;
- habilidades de gerenciamento estratégico e do negócio.

De fato, são eles que viabilizam o alcance dos objetivos das empresas. E como o ambiente de negócios é altamente competitivo, as organizações que pretendem se destacar em meio à concorrência devem criar, inovar, inventar e desenvolver. Esses esforços nada mais são que projetos! Devem, portanto, contar com uma gestão adequada.

Qual é a principal diferença entre projeto e gestão de projetos?

Também é muito comum que as pessoas confundam o projeto, pura e simplesmente, com a sua gestão. Isso se deve ao fato de haver várias etapas para chegar até ao resultado desejado por meio desse esforço temporário.

Porém, é importante saber que a gestão vai muito além do planejamento, execução e finalização. Afinal, ela tem a ver com a capacidade de controle sobre toda essa questão, além de se relacionar com a gestão de mudanças.

Durante a execução de um projeto, é muito comum, por exemplo, que ocorram transformações no escopo ou que surjam imprevistos. Tudo isso pode impactar os custos, os prazos e os esforços necessários. É função da gestão, portanto, administrar e equilibrar para que o projeto seja o mais rentável e eficiente, dentro das mais diversas condições.

Naturalmente, não existe gestão sem um projeto e ele pode acontecer sem essa etapa de controle. Porém, é o gerenciamento desses esforços que garante que o negócio tenha melhores possibilidades e os efeitos mais satisfatórios desde o começo.

Quais são os indicadores de desempenho que devem ser acompanhados?

Parte da gestão significa reconhecer os resultados para saber qual é o momento de agir e buscar melhores efeitos. Para

tanto, é necessário utilizar os indicadores de desempenho, que dão uma boa ideia do que está acontecendo quanto à execução, principalmente.

Acompanhar os indicadores corretos e estratégicos faz toda a diferença para que seja possível atuar no melhor momento. Assim sendo, veja quais são os principais para acompanhar:

#### *Valor agregado*

Esse é um dos elementos mais importantes e diz respeito à taxa de entrega realizada até o momento. Ou seja, corresponde à seguinte taxa:

$$\text{Valor agregado} = (\text{Tarefas concluídas} / \text{Total a ser realizado}) \times 100\%$$

Imagine que um projeto seja voltado para o desenvolvimento de um novo produto e conta com 20 etapas. Se 5 delas estão concluídas, o valor agregado é de 25%.

Quanto maior o VA, mais próximo da finalização o processo está. Porém, ele não deve ser avaliado sozinho, já que, do contrário, não trará perspectivas sobre a situação real do projeto.

#### *Taxa de entrega em relação ao prazo*

Para entender se o projeto está se desenvolvendo dentro ou fora do ritmo esperado, utiliza-se a taxa de entrega em relação ao cronograma. Para tanto, é necessário dividir:

$$\text{Taxa de entrega} = \text{Valor agregado entregue} / \text{Previsão de entrega}$$

Imagine, por exemplo, que nos três primeiros meses, a expectativa de conclusão é de 20% do processo. Se 25% já foram concluídos, o indicador é de 1,25.

Valores acima de 1 indicam adiantamento, enquanto os iguais ou muito próximos a 1 apontam que tudo corre como o planejado. Já aqueles abaixo de 1 indicam que há atrasos que devem ser corrigidos.

#### *Taxa de custos em relação ao orçamento*

O projeto também precisa se manter compatível com o orçamento, de modo a não estourar o valor que foi destinado a ele. Para isso, vale acompanhar a taxa dos custos em relação ao orçamento.

A fórmula é a seguinte:

$$\text{Taxa de custos} = \text{Valor monetário das entregas} / \text{Custos previstos}$$

Imagine que os processos iniciais são mais complexos, então 50% do orçamento são destinados a 25% do projeto. Se, ao entregar os 25%, o valor associado a essa parte é de 40%, então o índice é de 0,8.

Valores menores do que 1 indicam, portanto, o estouro do orçamento, enquanto os próximos ou iguais a 1, indicam o alinhamento com as expectativas. Aqueles acima de 1, por sua vez, denotam economia na execução.

#### *Taxa de retrabalho*

O retrabalho é um grande vilão de projetos, já que consome tempo e dinheiro. Além disso, se as tarefas precisam ser continuamente refeitas, há um sinal de que algo está errado e precisa ser repensado.

O cálculo é dado por:

$$\text{Taxa de retrabalho} = (\text{Número de tarefas que precisaram ser refeitas} / \text{Número de tarefas realizadas}) \times 100\%$$

Quanto maior for a taxa, maior é a atenção que deve ser dada à execução do projeto.

*Desvio do prazo*

Ao final, é importante entender se a execução excedeu ou não o prazo que foi inicialmente estabelecido, até mesmo para consolidar o aprendizado. Com isso, o desvio de prazo é calculado por:

Desvio do prazo =  $[(\text{Data de entrega} - \text{Data prevista}) / \text{Duração prevista}] \times 100\%$

Um projeto que atrasa cinco dias e que teve duração prevista de 100 dias, por exemplo, tem um desvio de atraso de 5%.

Quanto mais alto ele for, maior é o atraso. Taxa nula significa que tudo foi entregue no prazo e valores negativos apontam para adiantamento na entrega.

*Desvio do orçamento*

Outro elemento que precisa ser conhecido é a fuga em relação ao orçamento. Assim, projetos que estouram o valor definido inicialmente precisam ser otimizados, pois impactam diretamente a matriz de custos.

Nesse caso, a taxa de desvio é dada por:

Desvio do orçamento =  $[(\text{Custos totais} - \text{Custos previstos}) / \text{Custos previstos}] \times 100\%$

Se o projeto custou R\$ 12 mil e os custos previstos eram de R\$ 10 mil, então o desvio do orçamento é de 20%. Novamente, valores elevados indicam estouros maiores, enquanto taxa nula denota que tudo aconteceu como o previsto. Já se ela for negativa, houve economia no projeto.

Como implementar uma metodologia de gestão de projetos?

Uma gestão de projetos de qualidade é um pilar básico para o sucesso global de um plano de ação e, até mesmo para o negócio como um todo. Consequentemente, a metodologia influenciará de maneira benéfica todos os níveis da organização, proporcionando resultados promissores. Porém, antes da implementação da metodologia, é preciso preparar as equipes envolvidas no programa. Descubra como:

*Conscientize e familiarize todos com mecanismos de gerenciamento*

Antes da implementação da metodologia de gestão de projetos, um aspecto que faz toda a diferença é a familiaridade dos funcionários com atividades que exigem método. Por exemplo: a utilização de cronogramas, softwares que monitoram o andamento — como prazos, verba, pessoas envolvidas, atrasos, entre outros — de um projeto faz com que o uso de novos mecanismos de gerenciamento se torne muito mais simples para todos.

Estabeleça padrões de conduta e de protocolos na condução de todas as atividades desenvolvidas na empresa. Dessa maneira, além do ganho de produtividade, minimização de perdas, de retrabalhos e de atrasos, você ainda poderá contar com colaboradores mais bem preparados.

*Capacite seu time*

Mesmo após a fase de adaptação a um dia a dia mais “técnico” e com atividades que exigem padrões, seu time ainda precisará se adaptar às particularidades da nova realidade para que não se sintam desorientados em relação à metodologia de gestão e ao funcionamento dos métodos adotados.

Com esse treinamento, seu time passará a compreender a importância do método no cotidiano da empresa e, por isso, conseguirá se engajar muito mais, ganhando ainda mais qualidade do desenvolvimento de tarefas.

*Adote somente uma metodologia*

Uma vez que a metodologia seja escolhida, ela deve ser mantida durante todo o projeto, sendo necessário evitar ficar mudando de método a todo instante.

Essa recomendação é importante porque, do contrário, é mais difícil acompanhar os efeitos de cada ação e saber o que funciona de fato. Adicionalmente, isso prejudica a escalabilidade de ações e evita que pontos positivos sejam repetidos no futuro — tanto nesse projeto quanto em outros.

Além disso, há prejuízos quanto à capacitação do time, que precisará ter muito mais conhecimentos para adotar várias metodologias ao mesmo tempo. Por isso, o melhor é selecionar a mais adequada para cada projeto e ficar junto dela durante toda a execução.

*Tenha objetivos claros e precisos*

Para que uma metodologia de gestão de projetos atinja todo seu potencial, é necessário que seus objetivos e metas sejam claros desde o começo da sua implementação. Tais metas nortearão todas as atividades e funcionarão como uma espécie de referência para os funcionários, o que previne atrasos, falta de foco, desperdícios de recursos (humanos e financeiros), perda de produtividade, entre outros.

Além disso, essa “transparência” no estabelecimento de metas afeta diretamente na continuidade da motivação da equipe e torna o trabalho como um todo muito mais organizado e convidativo para os envolvidos.

*Mantenha os pés no chão*

Por mais que a economia de tempo e de dinheiro sejam desejadas, é fundamental manter os pés no chão na hora de definir os parâmetros de um projeto. Estabelecer custos e prazos muito pequenos só gerará distorções na hora de avaliar, pois os desvios serão praticamente inevitáveis.

Ao mesmo tempo, oferecer muita elasticidade quanto a esses elementos também é prejudicial, já que fará com que o projeto pareça ter sido mais eficiente do que foi.

O melhor, portanto, é ter uma visão realista sobre o projeto e seus efeitos, definindo parâmetros e objetivos que sejam efetivamente alcançáveis.

*Descentralize o trabalho*

Gestores que tentam desenvolver todas as atividades sozinho ou, pelo menos, impedir que outros membros de equipe tenham autonomia na tomada de decisões acabam atrasando o andamento dos processos e diminuindo a produtividade.

Apenas para deixar claro, é importante sim que o gestor avalie e monitore todos os processos, porém, não é indicado que tente concentrar todos os poderes e decisões em suas próprias mãos.

Delegar tarefas permite um rendimento muito maior e ainda alimenta o espírito de equipe, pois funciona como um reconhecimento da capacidade do time em tocar o projeto e decidir temas importantes.

Acredite, seu time se sentirá muito mais motivado e inspirado se perceber que é valorizado e possui credibilidade o bastante para que decisões importantes os envolvam diretamente.

*Escolha softwares de gestão de projetos de qualidade*

Por fim, e provavelmente um dos aspectos mais importantes: lembre-se de estudar bastante suas necessidades, metas e as opções oferecidas no mercado antes de fazer sua opção de software de gestão de projetos.