



OP-136MR-20
CÓD.: 7891182030878

Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Técnico Legislativo

Língua Portuguesa

Compreensão de texto.	01
Argumentação.	03
Relações de coerência e coesão.	12
Reconhecimento de tipos e gêneros textuais.	13
Ortografia.	14
Acentuação.	18
Pontuação.	20
Crase.	22
Classes de palavras.	26
Sintaxe. Termos da oração. Processos de coordenação e subordinação. Tempos, modos e vozes verbais. Flexão nominal e verbal.	32
Concordância nominal e verbal.	41
Regência nominal e verbal.	46
Correspondência oficial.	51

Noções de Informática

Conceitos fundamentais de internet, intranet e redes de computadores. Conceitos básicos e modos de utilização de tecnologias, ferramentas, aplicativos e procedimentos de informática.	01
Conceitos e modos de utilização de aplicativos para edição de textos, planilhas e apresentações, utilizando-se a suíte de escritório Microsoft Office 2010 e 2013.	07
Conceitos e modos de utilização de sistemas operacionais Windows 7.	57
Noções básicas de ferramentas e aplicativos de navegação (Google Chrome, Firefox e Internet Explorer) e correio eletrônico (webmail e Microsoft Outlook 2010 e 2013).	63
Noções básicas de segurança da informação e proteção: vírus, worms e outros tipos de malware.	67

Legislação de Interesse Institucional

Constituição do Estado do Ceará.	01
Resolução nº 389/1996 e suas alterações (Regimento Interno da ALECE).	03
Lei Estadual nº 9.826/1974 e suas alterações (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado do Ceará). ..	09
Resolução nº 698/2019 (Estrutura Administrativa da ALECE).	14

Raciocínio Lógico, Quantitativo e Analítico

Compreensão de estruturas lógicas de relações arbitrárias entre pessoas, lugares, objetos ou eventos fictícios; deduzindo novas informações das relações fornecidas e avaliando as condições usadas para estabelecer a estrutura daquelas relações.	01
--	----

Compreensão e elaboração da lógica das situações por meio de: raciocínio verbal, raciocínio matemático, raciocínio sequencial, orientação espacial e temporal, formação de conceitos, discriminação de elementos.	10
Compreensão do processo lógico que, a partir de um conjunto de hipóteses, conduz, de forma válida, a conclusões determinadas. Lógica de argumentação: analogias, inferências, deduções e conclusões. Diagramas lógicos.	23
Princípios de contagem e probabilidade.	51

Noções de Administração Pública

Modelos teóricos de administração pública. Patrimonialista, burocrático e gerencial. Evolução do Estado brasileiro e as experiências de reformas administrativas.	01
Convergências e divergências entre a gestão pública e a gestão privada.	17
Governabilidade, governança e accountability.	18
Características básicas das organizações formais modernas. Tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização.	21
Processo organizacional. Planejamento, direção, comunicação, controle e avaliação.	33
Organização administrativa. Centralização, descentralização, concentração e desconcentração.	48
Gestão de pessoas na administração pública.	50
Ética no setor público.	55
Gestão de suprimentos e logística na administração pública.	57
Planejamento e gestão estratégica.	79
Ferramentas da qualidade.	83
Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos.	85
Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos.	89
Sistemas de gestão da qualidade e certificação ISO 9001.	102
Governo eletrônico.	113
Gestão por resultados na produção de serviços públicos.	114
Indicadores de desempenho.	120
Transparência e controle da administração pública.	123
Controle social e cidadania.	129
Comunicação na gestão pública e na gestão de redes organizacionais.	132

Noções de Direito Administrativo

Conceito de administração pública sob os aspectos orgânico, formal e material.	01
Regime jurídico administrativo.	13
Administração pública direta e indireta. Órgãos e entidades. Centralização e descentralização da atividade administrativa do Estado. Empresas públicas e sociedades de economia mista. Autarquias e fundações públicas.	15
Servidores públicos.	19
Improbidade administrativa.	24
Atos administrativos. Fatos administrativos.	28
Processo administrativo.	40

Poderes administrativos.....	44
Licitações públicas. Conceito, princípios, modalidades e procedimentos. Lei Federal nº 10.520/2002 e suas alterações. Contratos administrativos. Lei Federal nº 8.666/1993 e suas alterações.....	48
Lei Federal nº 8.429/1992 e suas alterações (Lei de Improbidade Administrativa).....	24
Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).	61

Noções de Direito Constitucional

Os poderes do Estado e as respectivas funções.....	01
Teoria geral da constituição. Conceito, origens, conteúdo, estrutura e classificação. Supremacia da constituição. Tipos de constituição.	02
Poder constituinte.....	17
Princípios constitucionais.	20
Normas constitucionais e inconstitucionais.	23
Emenda, reforma e revisão constitucional.....	28
Análise do princípio hierárquico das normas.....	28
Constituição Federal de 1988. Princípios fundamentais.....	30
Dos direitos e garantias fundamentais. Dos direitos e deveres individuais e coletivos; dos direitos sociais; da nacionalidade; dos direitos políticos; dos partidos políticos.....	35
Da organização político-administrativa. Das competências da união, Estados e municípios.....	67
Da administração pública. Disposições gerais; dos servidores públicos.....	76
Do poder executivo. Das atribuições e responsabilidades do presidente da república.....	89
Do poder legislativo. Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.....	93
Do poder judiciário. Disposições gerais; do Supremo Tribunal Federal; do Conselho Nacional de Justiça: organização e competência; do Superior Tribunal de Justiça; dos Tribunais.....	104

Noções de Orçamento Público

Princípios orçamentários. Diretrizes orçamentárias. Processo orçamentário. Métodos, técnicas e instrumentos do orçamento público; normas legais aplicáveis.....	01
Receita pública: categorias, fontes, estágios; dívida ativa.....	20
Despesa pública: categorias, estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores.	23
Lei Federal Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal).	39



AVISO IMPORTANTE



A Apostilas Opção **não** está vinculada as organizadoras de Concurso Público. A aquisição do material **não** garante sua inscrição ou ingresso na carreira pública.



Sua Apostila aborda os tópicos do Edital de forma prática e esquematizada.



Alterações e Retificações após a divulgação do Edital estarão disponíveis em **Nosso Site** na **Versão Digital**.



Dúvidas sobre matérias podem ser enviadas através do site: <https://www.apostilasopcao.com.br/contatos.php>, com retorno do Professor no prazo de até **05 dias úteis**.



PIRATARIA É CRIME: É proibida a reprodução total ou parcial desta apostila, de acordo com o Artigo 184 do Código Penal.



Apostilas Opção, a Opção certa para a sua realização.



CONTEÚDO EXTRA

Aqui você vai saber tudo sobre o Conteúdo Extra Online



Para acessar o **Conteúdo Extra Online** (*vídeoaulas, testes e dicas*) digite em seu navegador: www.apostilasopcao.com.br/extra



O **Conteúdo Extra Online** é apenas um material de apoio complementar aos seus estudos.



O **Conteúdo Extra Online** **não** é elaborado de acordo com Edital da sua Apostila.



O **Conteúdo Extra Online** foi tirado de diversas fontes da internet e **não** foi revisado.



A Apostilas Opção **não** se responsabiliza pelo **Conteúdo Extra Online**.



LÍNGUA PORTUGUESA

COMPREENSÃO DE TEXTO.

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

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

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

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

Normalmente, numa prova, o candidato deve:

1- **Identificar** os elementos fundamentais de uma argumentação, de um processo, de uma época (neste caso, procuram-se os verbos e os advérbios, os quais definem o tempo).

2- **Comparar** as relações de semelhança ou de diferenças entre as situações do texto.

3- **Comentar**/relacionar o conteúdo apresentado com uma realidade.

4- **Resumir** as ideias centrais e/ou secundárias.

5- **Parafrasear** = reescrever o texto com outras palavras.

Condições básicas para interpretar

Fazem-se necessários:

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

- Conhecimento gramatical, estilístico (qualidades do texto) e semântico;

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

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

Interpretar / Compreender

Interpretar significa:

- *Explicar, comentar, julgar, tirar conclusões, deduzir.*
- *Através do texto, infere-se que...*
- *É possível deduzir que...*

- *O autor permite concluir que...*

- *Qual é a intenção do autor ao afirmar que...*

Compreender significa

- *entendimento, atenção ao que realmente está escrito.*

- *o texto diz que...*

- *é sugerido pelo autor que...*

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

- *o narrador afirma...*

Erros de interpretação

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

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

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

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

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

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

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

- *que* (neutro) - relaciona-se com qualquer antecedente, mas depende das condições da frase.

- *qual* (neutro) idem ao anterior.

- *quem* (pessoa)

- *cujo* (posse) - antes dele aparece o possuidor e depois o objeto possuído.

- *como* (modo)

- *onde* (lugar)

- *quando* (tempo)

- *quanto* (montante)

Exemplo:

Falou tudo QUANTO queria (correto)

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

Dicas para melhorar a interpretação de textos

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

- Se encontrar palavras desconhecidas, não interrompa a leitura.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fontes de pesquisa:

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

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

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

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

QUESTÕES

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

Gratuidades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RESPOSTA: “C”.

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

(Axé Silva, O Mundo, setembro 2013)

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

(A) o barulho e a propagação.

(B) a propagação e o perigo.

(C) o perigo e o poder.

(D) o poder e a energia.

(E) a energia e o barulho.

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

RESPOSTA: “A”.

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

Concha Acústica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RESPOSTA: “A”.

ARGUMENTAÇÃO.

Argumentação

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

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

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

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

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

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

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

Por exemplo, um raciocínio lógico é o seguinte encadeamento:

A é igual a B.

A é igual a C.

Então: C é igual a A.

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

Outro exemplo:

Todo ruminante é um mamífero.

A vaca é um ruminante.

Logo, a vaca é um mamífero.

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

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

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

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

Tipos de Argumento

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

Argumento de Autoridade

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

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

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

Alex José Periscinoto.

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

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

Argumento de Quantidade

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

Argumento do Consenso

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

Argumento de Existência

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

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

Argumento quase lógico

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

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

Argumento do Atributo

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

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

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

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

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

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

Como dissemos antes, todo texto tem uma função argumentativa, porque ninguém fala para não ser levado a sério, para ser ridicularizado, para ser desmentido: em todo

ato de comunicação deseja-se influenciar alguém. Por mais neutro que pretenda ser, um texto tem sempre uma orientação argumentativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



NOÇÕES DE INFORMÁTICA

CONCEITOS FUNDAMENTAIS DE INTERNET, INTRANET E REDES DE COMPUTADORES. CONCEITOS BÁSICOS E MODOS DE UTILIZAÇÃO DE TECNOLOGIAS, FERRAMENTAS, APLICATIVOS E PROCEDIMENTOS DE INFORMÁTICA.

Conceito de Internet

O objetivo inicial da Internet era atender necessidades militares, facilitando a comunicação. A agência norte-americana ARPA – ADVANCED RESEARCH AND PROJECTS AGENCY e o Departamento de Defesa americano, na década de 60, criaram um projeto que pudesse conectar os computadores de departamentos de pesquisas e bases militares, para que, caso um desses pontos sofresse algum tipo de ataque, as informações e comunicação não seriam totalmente perdidas, pois estariam salvas em outros pontos estratégicos.

O projeto inicial, chamado ARPANET, usava uma conexão a longa distância e possibilitava que as mensagens fossem fragmentadas e endereçadas ao seu computador de destino. O percurso entre o emissor e o receptor da informação poderia ser realizado por várias rotas, assim, caso algum ponto no trajeto fosse destruído, os dados poderiam seguir por outro caminho garantindo a entrega da informação, é importante mencionar que a maior distância entre um ponto e outro, era de 450 quilômetros. No começo dos anos 80, essa tecnologia rompeu as barreiras de distância, passando a interligar e favorecer a troca de informações de computadores de universidades dos EUA e de outros países, criando assim uma rede (NET) internacional (INTER), conseqüentemente seu nome passa a ser, INTERNET.

A evolução não parava, além de atingir fronteiras continentais, os computadores pessoais evoluíam em forte escala alcançando forte potencial comercial, a Internet deixou de conectar apenas computadores de universidades, passou a conectar empresas e, enfim, usuários domésticos. Na década de 90, o Ministério das Comunicações e o Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil trouxeram a Internet para os centros acadêmicos e comerciais. Essa tecnologia rapidamente foi tomando conta de todos os setores sociais até atingir a amplitude de sua difusão nos tempos atuais.

Um marco que é importante frisar é o surgimento do WWW que foi a possibilidade da criação da interface gráfica deixando a internet ainda mais interessante e vantajosa, pois até então, só era possível a existência de textos.

Para garantir a comunicação entre o remetente e o destinatário o americano Vinton Gray Cerf, conhecido como o pai da internet criou os protocolos TCP/IP, que são protocolos de comunicação. O TCP – TRANSMISSION CONTROL PROTOCOL (Protocolo de Controle de Transmissão) e o IP – INTERNET PROTOCOL (Protocolo de Internet) são conjuntos de regras que tornam possível tanto a conexão entre os computadores, quanto ao entendimento da informação trocada entre eles.

A internet funciona o tempo todo enviando e recebendo informações, por isso o periférico que permite a conexão com a internet chama MODEM, porque que ele MOdula e DEModula sinais, e essas informações só podem ser trocadas graças aos protocolos TCP/IP.

1. Protocolos Web

Já que estamos falando em protocolos, citaremos outros que são largamente usados na Internet:

- HTTP (Hypertext Transfer Protocol): Protocolo de transferência de Hipertexto, desde 1999 é utilizado para trocar informações na Internet. Quando digitamos um site, automaticamente é colocado à frente dele o http://

Exemplo: <https://www.apostilasopcao.com.br/>

Onde:

http:// → Faz a solicitação de um arquivo de hipermídia para a Internet, ou seja, um arquivo que pode conter texto, som, imagem, filmes e links.

- URL (Uniform Resource Locator): Localizador Padrão de recursos, serve para endereçar um recurso na web, é como se fosse um apelido, uma maneira mais fácil de acessar um determinado site.

Exemplo: <https://www.apostilasopcao.com.br/>, onde:

http://	Faz a solicitação de um arquivo de hiper mídia para a Internet.
www	Estipula que esse recurso está na rede mundial de computadores (veremos mais sobre www em um próximo tópico).
apostilasopcao	É o endereço de domínio. Um endereço de domínio representará sua empresa ou seu espaço na Internet.
.com	Indica que o servidor onde esse site está hospedado é de finalidades comerciais.
.br	Indica queo servidor está no Brasil.

Encontramos, ainda, variações na URL de um site, que demonstram a finalidade e organização que o criou, como:

- .gov - Organização governamental
- .edu - Organização educacional
- .org - Organização
- .ind - Organização Industrial
- .net - Organização telecomunicações
- .mil - Organização militar
- .pro - Organização de profissões
- .eng – Organização de engenheiros

E também, do país de origem:

- .it – Itália
- .pt – Portugal
- .ar – Argentina
- .cl – Chile
- .gr – Grécia

Quando vemos apenas a terminação .com, sabemos que se trata de um site hospedado em um servidor dos Estados Unidos.

- HTTPS (Hypertext transfer protocol secure): Semelhante ao HTTP, porém permite que os dados sejam transmitidos através de uma conexão criptografada e que se verifique a autenticidade do servidor e do cliente através de certificados digitais.

- FTP (File Transfer Protocol): Protocolo de transferência de arquivo, é o protocolo utilizado para poder subir os arquivos para um servidor de internet, seus programas mais conhecidos são, o Cute FTP, FileZilla e LeechFTP, ao criar um site, o profissional utiliza um desses programas FTP ou similares e executa a transferência dos arquivos criados, o manuseio é semelhante à utilização de gerenciadores de arquivo, como o Windows Explorer, por exemplo.

- POP (Post Office Protocol): Protocolo de Posto dos Correios permite, como o seu nome o indica, recuperar o seu correio num servidor distante (o servidor POP). É necessário para as pessoas não ligadas permanentemente à Internet, para poderem consultar os mails recebidos offline. Existem duas versões principais deste protocolo, o POP2 e o POP3, aos quais são atribuídas respectivamente as portas 109 e 110, funcionando com o auxílio de comandos textuais radicalmente diferentes, na troca de e-mails ele é o protocolo de entrada.

- IMAP (Internet Message Access Protocol): É um protocolo alternativo ao protocolo POP3, que oferece muitas mais possibilidades, como, gerir vários acessos simultâneos e várias caixas de correio, além de poder criar mais critérios de triagem.

- SMTP (Simple Mail Transfer Protocol): É o protocolo padrão para envio de e-mails através da Internet. Faz a validação de destinatários de mensagens. Ele que verifica se o endereço de e-mail do destinatário está corretamente digitado, se é um endereço existente, se a caixa de mensagens do destinatário está cheia ou se recebeu sua mensagem, na troca de e-mails ele é o protocolo de saída.

- UDP (User Datagram Protocol): Protocolo que atua na camada de transporte dos protocolos (TCP/IP). Permite que a aplicação escreva um datagrama encapsulado num pacote IP e transportado ao destino. É muito comum lermos que se trata de um protocolo não confiável, isso porque ele não é implementado com regras que garantam tratamento de erros ou entrega.

2. Provedor

O provedor é uma empresa prestadora de serviços que oferece acesso à Internet. Para acessar a Internet, é necessário conectar-se com um computador que já esteja na Internet (no caso, o provedor) e esse computador deve permitir que seus usuários também tenham acesso a Internet.

No Brasil, a maioria dos provedores está conectada à Embratel, que por sua vez, está conectada com outros computadores fora do Brasil. Esta conexão chama-se link, que é a conexão física que interliga o provedor de acesso

com a Embratel. Neste caso, a Embratel é conhecida como backbone, ou seja, é a "espinha dorsal" da Internet no Brasil. Pode-se imaginar o backbone como se fosse uma avenida de três pistas e os links como se fossem as ruas que estão interligadas nesta avenida. Tanto o link como o backbone possui uma velocidade de transmissão, ou seja, com qual velocidade ele transmite os dados.

Esta velocidade é dada em bps (bits por segundo). Deve ser feito um contrato com o provedor de acesso, que fornecerá um nome de usuário, uma senha de acesso e um endereço eletrônico na Internet.

3. Home Page

Pela definição técnica temos que uma Home Page é um arquivo ASCII (no formato HTML) acessado de computadores rodando um Navegador (Browser), que permite o acesso às informações em um ambiente gráfico e multimídia. Todo em hipertexto, facilitando a busca de informações dentro das Home Pages.

4. Plug-ins

Os plug-ins são programas que expandem a capacidade do Browser em recursos específicos - permitindo, por exemplo, que você toque arquivos de som ou veja filmes em vídeo dentro de uma Home Page. As empresas de software vêm desenvolvendo plug-ins a uma velocidade impressionante. Maiores informações e endereços sobre plug-ins são encontradas na página:

http://www.yahoo.com/Computers_and_Internet/Software/Internet/World_Wide_Web/Browsers/Plug_Ins/Indices/

Atualmente existem vários tipos de plug-ins. Abaixo temos uma relação de alguns deles:

- 3D e Animação (Arquivos VRML, MPEG, QuickTime, etc.).
- Áudio/Vídeo (Arquivos WAV, MID, AVI, etc.).
- Visualizadores de Imagens (Arquivos JPG, GIF, BMP, PCX, etc.).
- Negócios e Utilitários.
- Apresentações.

INTRANET

A Intranet ou Internet Corporativa é a implantação de uma Internet restrita apenas a utilização interna de uma empresa. As intranets ou Webs corporativas, são redes de comunicação internas baseadas na tecnologia usada na Internet. Como um jornal editado internamente, e que pode ser acessado apenas pelos funcionários da empresa.

A intranet cumpre o papel de conectar entre si filiais e departamentos, mesclando (com segurança) as suas informações particulares dentro da estrutura de comunicações da empresa.

O grande sucesso da Internet, é particularmente da World Wide Web (WWW) que influenciou muita coisa na evolução da informática nos últimos anos.

Em primeiro lugar, o uso do hipertexto (documentos interligados através de vínculos, ou links) e a enorme facilidade de se criar, interligar e disponibilizar

documentos multimídia (texto, gráficos, animações, etc.), democratizaram o acesso à informação através de redes de computadores. Em segundo lugar, criou-se uma gigantesca base de usuários, já familiarizados com conhecimentos básicos de informática e de navegação na Internet. Finalmente, surgiram muitas ferramentas de software de custo zero ou pequeno, que permitem a qualquer organização ou empresa, sem muito esforço, “entrar na rede” e começar a acessar e colocar informação. O resultado inevitável foi a impressionante explosão na informação disponível na Internet, que segundo consta, está dobrando de tamanho a cada mês.

Assim, não demorou muito a surgir um novo conceito, que tem interessado um número cada vez maior de empresas, hospitais, faculdades e outras organizações interessadas em integrar informações e usuários: a intranet. Seu advento e disseminação promete operar uma revolução tão profunda para a vida organizacional quanto o aparecimento das primeiras redes locais de computadores, no final da década de 80.

1. O que é Intranet?

O termo “intranet” começou a ser usado em meados de 1995 por fornecedores de produtos de rede para se referirem ao uso dentro das empresas privadas de tecnologias projetadas para a comunicação por computador entre empresas. Em outras palavras, uma intranet consiste em uma rede privativa de computadores que se baseia nos padrões de comunicação de dados da Internet pública, baseadas na tecnologia usada na Internet (páginas HTML, e-mail, FTP, etc.) que vêm, atualmente fazendo muito sucesso. Entre as razões para este sucesso, estão o custo de implantação relativamente baixo e a facilidade de uso propiciada pelos programas de navegação na Web, os browsers.

2. Objetivo de construir uma Intranet

Organizações constroem uma intranet porque ela é uma ferramenta ágil e competitiva. Poderosa o suficiente para economizar tempo, diminuir as desvantagens da distância e alavancar sobre o seu maior patrimônio de capital com conhecimentos das operações e produtos da empresa.

3. Aplicações da Intranet

Já é ponto pacífico que apoiarmos a estrutura de comunicações corporativas em uma intranet dá para simplificar o trabalho, pois estamos virtualmente todos na mesma sala. De qualquer modo, é cedo para se afirmar onde a intranet vai ser mais efetiva para unir (no sentido operacional) os diversos profissionais de uma empresa. Mas em algumas áreas já se vislumbram benefícios, por exemplo:

- Marketing e Vendas - Informações sobre produtos, listas de preços, promoções, planejamento de eventos;
- Desenvolvimento de Produtos - OT (Orientação de Trabalho), planejamentos, listas de responsabilidades de membros das equipes, situações de projetos;

- Apoio ao Funcionário - Perguntas e respostas, sistemas de melhoria contínua (Sistema de Sugestões), manuais de qualidade;

- Recursos Humanos - Treinamentos, cursos, apostilas, políticas da companhia, organograma, oportunidades de trabalho, programas de desenvolvimento pessoal, benefícios.

Para acessar as informações disponíveis na Web corporativa, o funcionário praticamente não precisa ser treinado. Afinal, o esforço de operação desses programas se resume quase somente em clicar nos links que remetem às novas páginas. No entanto, a simplicidade de uma intranet termina aí. Projetar e implantar uma rede desse tipo é uma tarefa complexa e exige a presença de profissionais especializados. Essa dificuldade aumenta com o tamanho da intranet, sua diversidade de funções e a quantidade de informações nela armazenadas.

4. A intranet é baseada em quatro conceitos:

- Conectividade - A base de conexão dos computadores ligados por meio de uma rede, e que podem transferir qualquer tipo de informação digital entre si;

- Heterogeneidade - Diferentes tipos de computadores e sistemas operacionais podem ser conectados de forma transparente;

- Navegação - É possível passar de um documento a outro por meio de referências ou vínculos de hipertexto, que facilitam o acesso não linear aos documentos;

- Execução Distribuída - Determinadas tarefas de acesso ou manipulação na intranet só podem ocorrer graças à execução de programas aplicativos, que podem estar no servidor, ou nos microcomputadores que acessam a rede (também chamados de clientes, daí surgiu a expressão que caracteriza a arquitetura da intranet: cliente-servidor).

- A vantagem da intranet é que esses programas são ativados através da WWW, permitindo grande flexibilidade. Determinadas linguagens, como Java, assumiram grande importância no desenvolvimento de softwares aplicativos que obedecem aos três conceitos anteriores.

5. Mecanismos de Buscas

Pesquisar por algo no Google e não ter como retorno exatamente o que você queria pode trazer algumas horas de trabalho a mais, não é mesmo? Por mais que os algoritmos de busca sejam sempre revisados e busquem de certa forma “adivinhar” o que se passa em sua cabeça, lançar mão de alguns artifícios para que sua busca seja otimizada poupará seu tempo e fará com que você tenha acesso a resultados mais relevantes.

Os mecanismos de buscas contam com operadores para filtro de conteúdo. A maior parte desse filtros, no entanto, pode não interessar a você, caso não seja um praticante de SEO. Contudo, alguns são realmente úteis e estão listados abaixo. Realize uma busca simples e depois aplique os filtros para poder ver o quanto os resultados podem ser mais especializados em relação ao que você procura.

5.1. -palavra_chave

Retorna uma busca excluindo aquelas em que a palavra chave aparece. Por exemplo, se eu fizer uma busca por computação, provavelmente encontrarei na relação dos resultados informação sobre “Ciência da computação”. Contudo, se eu fizer uma busca por computação -ciência, os resultados que tem a palavra chave ciência serão omitidos.

5.2. +palavra_chave

Retorna uma busca fazendo uma inclusão forçada de uma palavra chave nos resultados. De maneira análoga ao exemplo anterior, se eu fizer uma busca do tipo computação, terei como retorno uma gama mista de resultados. Caso eu queira filtrar somente os casos em que ciências aparece, e também no estado de SP, realizo uma busca do tipo computação + ciência SP.

5.3. “frase_chave”

Retorna uma busca em que existam as ocorrências dos termos que estão entre aspas, na ordem e grafia exatas ao que foi inserido. Assim, se você realizar uma busca do tipo “como faser” – sim, com a escrita incorreta da palavra FAZER, verá resultados em que a frase idêntica foi empregada.

5.4. palavras_chave_01 OR palavra_chave_02

Mostra resultado para pelo menos uma das palavras chave citadas. Faça uma busca por facebook OR msn, por exemplo, e terá como resultado de sua busca, páginas relevantes sobre pelo menos um dos dois temas - nesse caso, como as duas palavras chaves são populares, os dois resultados são apresentados em posição de destaque.

5.5. filetype:tipo

Retorna as buscas em que o resultado tem o tipo de extensão especificada. Por exemplo, em uma busca filetype:pdf jquery serão exibidos os conteúdos da palavra chave jquery que tiverem como extensão .pdf. Os tipos de extensão podem ser: PDF, HTML ou HTM, XLS, PPT, DOC.

5.6. palavra_chave_01 * palavra_chave_02

Retorna uma “busca combinada”, ou seja, sendo o * um indicador de “qualquer conteúdo”, retorna resultados em que os termos inicial e final aparecem, independente do que “esteja entre eles”. Realize uma busca do tipo facebook * msn e veja o resultado na prática.

6. Áudio e Vídeo

A popularização da banda larga e dos serviços de e-mail com grande capacidade de armazenamento está aumentando a circulação de vídeos na Internet. O problema é que a profusão de formatos de arquivos pode tornar a experiência decepcionante.

A maioria deles depende de um único programa para rodar. Por exemplo, se a extensão é MOV, você vai necessitar do QuickTime, da Apple. Outros, além de um player de vídeo, necessitam do “codec” apropriado. Acrônimo de “COder/DECoder”, codec é uma espécie de complemento que descomprime - e comprime - o

arquivo. É o caso do MPEG, que roda no Windows Media Player, desde que o codec esteja atualizado - em geral, a instalação é automática.

Com os três players de multimídia mais populares - Windows Media Player, Real Player e Quicktime -, você dificilmente encontrará problemas para rodar vídeos, tanto offline como por streaming (neste caso, o download e a exibição do vídeo são simultâneos, como na TV Terra).

Atualmente, devido à evolução da internet com os mais variados tipos de páginas pessoais e redes sociais, há uma grande demanda por programas para trabalhar com imagens. E, como sempre é esperado, em resposta a isso, também há no mercado uma ampla gama de ferramentas existentes que fazem algum tipo de tratamento ou conversão de imagens.

Porém, muitos destes programas não são o que se pode chamar de simples e intuitivos, causando confusão em seu uso ou na manipulação dos recursos existentes. Caso o que você precise seja apenas um programa para visualizar imagens e aplicar tratamentos e efeitos simples ou montar apresentações de slides, é sempre bom dar uma conferida em alguns aplicativos mais leves e com recursos mais enxutos como os visualizadores de imagens.

Abaixo, segue uma seleção de visualizadores, muitos deles trazendo os recursos mais simples, comuns e fáceis de se utilizar dos editores, para você que não precisa de tantos recursos, mas ainda assim gosta de dar um tratamento especial para as suas mais variadas imagens.

O Picasa está com uma versão cheia de inovações que faz dele um aplicativo completo para visualização de fotos e imagens. Além disso, ele possui diversas ferramentas úteis para editar, organizar e gerenciar arquivos de imagem do computador.

As ferramentas de edição possuem os métodos mais avançados para automatizar o processo de correção de imagens. No caso de olhos vermelhos, por exemplo, o programa consegue identificar e corrigir todos os olhos vermelhos da foto automaticamente sem precisar selecionar um por um. Além disso, é possível cortar, endireitar, adicionar textos, inserir efeitos, e muito mais.

Um dos grandes destaques do Picasa é sua poderosa biblioteca de imagens. Ele possui um sistema inteligente de armazenamento capaz de filtrar imagens que contêm apenas rostos. Assim você consegue visualizar apenas as fotos que contém pessoas.

Depois de tudo organizado em seu computador, você pode escolher diversas opções para salvar e/ou compartilhar suas fotos e imagens com amigos e parentes. Isso pode ser feito gravando um CD/DVD ou enviando via Web. O programa possui integração com o PicasaWeb, o qual possibilita enviar um álbum inteiro pela internet em poucos segundos.

O IrfanView é um visualizador de imagem muito leve e com uma interface gráfica simples porém otimizada e fácil de utilizar, mesmo para quem não tem familiaridade com este tipo de programa. Ele também dispõe de alguns recursos simples de editor. Com ele é possível fazer operações como copiar e deletar imagens até o efeito de re-

moção de olhos vermelhos em fotos. O programa oferece alternativas para aplicar efeitos como texturas e alteração de cores em sua imagem por meio de apenas um clique.

Além disso sempre é possível a visualização de imagens pelo próprio gerenciador do Windows.

7. Transferência de arquivos pela internet

FTP (File Transfer Protocol – Protocolo de Transferência de Arquivos) é uma das mais antigas formas de interação na Internet. Com ele, você pode enviar e receber arquivos para, ou de computadores que se caracterizam como servidores remotos. Voltaremos aqui ao conceito de arquivo texto (ASCII – código 7 bits) e arquivos não texto (Binários – código 8 bits). Há uma diferença interessante entre enviar uma mensagem de correio eletrônico e realizar transferência de um arquivo. A mensagem é sempre transferida como uma informação textual, enquanto a transferência de um arquivo pode ser caracterizada como textual (ASCII) ou não-textual (binário).

Um servidor FTP é um computador que roda um programa que chamamos de servidor de FTP e, portanto, é capaz de se comunicar com outro computador na Rede que o esteja acessando através de um cliente FTP.

FTP anônimo versus FTP com autenticação existem dois tipos de conexão FTP, a primeira, e mais utilizada, é a conexão anônima, na qual não é preciso possuir um username ou password (senha) no servidor de FTP, bastando apenas identificar-se como anonymous (anônimo). Neste caso, o que acontece é que, em geral, a árvore de diretório que se enxerga é uma sub-árvore da árvore do sistema. Isto é muito importante, porque garante um nível de segurança adequado, evitando que estranhos tenham acesso a todas as informações da empresa. Quando se estabelece uma conexão de “FTP anônimo”, o que acontece em geral é que a conexão é posicionada no diretório raiz da árvore de diretórios. Dentre os mais comuns estão: pub, etc, outgoing e incoming. O segundo tipo de conexão envolve uma autenticação, e portanto, é indispensável que o usuário possua um username e uma password que sejam reconhecidas pelo sistema, quer dizer, ter uma conta nesse servidor. Neste caso, ao estabelecer uma conexão, o posicionamento é no diretório criado para a conta do usuário – diretório home, e dali ele poderá percorrer toda a árvore do sistema, mas só escrever e ler arquivos nos quais ele possua.

Assim como muitas aplicações largamente utilizadas hoje em dia, o FTP também teve a sua origem no sistema operacional UNIX, que foi o grande precursor e responsável pelo sucesso e desenvolvimento da Internet.

8. Algumas dicas

1. Muitos sites que aceitam FTP anônimo limitam o número de conexões simultâneas para evitar uma sobrecarga na máquina. Uma outra limitação possível é a faixa de horário de acesso, que muitas vezes é considerada nobre em horário comercial, e portanto, o FTP anônimo é temporariamente desativado.

2. Uma saída para a situação acima é procurar “sites espelhos” que tenham o mesmo conteúdo do site sendo acessado.

3. Antes de realizar a transferência de qualquer arquivo verifique se você está usando o modo correto, isto é, no caso de arquivos-texto, o modo é ASCII, e no caso de arquivos binários (.exe, .com, .zip, .wav, etc.), o modo é binário. Esta prevenção pode evitar perda de tempo.

4. Uma coisa interessante pode ser o uso de um servidor de FTP em seu computador. Isto pode permitir que um amigo seu consiga acessar o seu computador como um servidor remoto de FTP, bastando que ele tenha acesso ao número IP, que lhe é atribuído dinamicamente.

9. Grupos de Discussão e Redes Sociais

São espaços de convivências virtuais em que grupos de pessoas ou empresas se relacionam por meio do envio de mensagens, do compartilhamento de conteúdo, entre outras ações.

As redes sociais tiveram grande avanço devido a evolução da internet, cujo boom aconteceu no início do milênio. Vejamos como esse percurso aconteceu:

Em 1994 foi lançado o GeoCities, a primeira comunidade que se assemelha a uma rede social. O GeoCities que, no entanto, não existe mais, orientava as pessoas para que elas próprias criassem suas páginas na internet.

Em 1995 surge o The Globe, que dava aos internautas a oportunidade de interagir com um grupo de pessoas.

No mesmo ano, também surge uma plataforma que permite a interação com antigos colegas da escola, o Classmates.

Já nos anos 2000, surge o Fotolog, uma plataforma que, desta vez, tinha como foco a publicação de fotografias.

Em 2002 surge o que é considerada a primeira verdadeira rede social, o Friendster.

No ano seguinte, é lançado o LinkedIn, a maior rede social de caráter profissional do mundo.

E em 2004, junto com a maior de todas as redes, o Facebook, surgem o Orkut e o Flickr.

Há vários tipos de redes sociais. A grande diferença entre elas é o seu objetivo, os quais podem ser:

- Estabelecimento de contatos pessoais (relações de amizade ou namoro).
- Networking: partilha e busca de conhecimentos profissionais e procura emprego ou preenchimento de vagas.
- Partilha e busca de imagens e vídeos.
- Partilha e busca de informações sobre temas variados.
- Divulgação para compra e venda de produtos e serviços.
- Jogos, entre outros.

Há dezenas de redes sociais. Dentre as mais conhecidas, destacamos:

- Facebook: interação e expansão de contatos.
- Youtube: partilha de vídeos.
- Whatsapp: envio de mensagens instantâneas e chamadas de voz.



LEGISLAÇÃO DE INTERESSE INSTITUCIONAL

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ.

Pelo princípio federativo, os estados, os municípios e o distrito federal tem competência para regerem-se por suas próprias leis e criarem suas próprias constituições.

O Estado do Ceará também possui uma Constituição Estadual, que dentre outras matérias, regula a sua estrutura governamental. Por ser uma legislação grande e ampla, vamos apenas nos aprofundar nos aspectos de administração pública municipal, bem como alguns dispositivos acerca dos servidores públicos, e as normas gerais sobre o ministério público.

1. Da Administração Pública

Administração pública é o termo utilizado para designar aquelas pessoas de direito público, geralmente integrantes do Poder Executivo, de realizar a função administrativa, isso é, o dever de atender à necessidade denominada interesse público.

Por isso, numa relação administrativa, sempre temos a figura do governo estadual em posição superior ao ente privado, pois aquele deve perseguir o interesse público, e para tanto, conta com uma série de prerrogativas e deveres os quais deve seguir, por expressa imposição da lei.

É isso o que dispõe o artigo 154: a administração pública direta, indireta e fundacional de quaisquer dos Poderes do Estado do Ceará obedecerá aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Importante fazer maiores esclarecimentos sobre cada um desses princípios dispostos na constituição estadual.

A) Legalidade: fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submissas a forma da lei. A legalidade promove maior segurança jurídica para os administrados, na medida em que proíbe que a Administração Pública pratique atos abusivos. Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode realizar o que lhe é expressamente autorizado por lei.

B) Impessoalidade: a atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. Há uma forte relação entre a impessoalidade e a finalidade pública, pois quem age por interesse próprio não condiz com a finalidade do interesse público.

C) Moralidade: a Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma “boa-administração”, buscando atuar com base nos valores da moral comum, isso é, pela ética, decoro, boa-fé, e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos.

D) Publicidade: a publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia *erga omnes*. Além disso, também diz respeito ao direito fundamental que toda pessoa tem de obter acesso a informações de seu interesse pelos órgãos estatais, salvo as hipóteses em que esse direito ponha em risco a vida dos particulares ou o próprio Estado, ou ainda que ponha

em risco a vida íntima dos envolvidos. A publicidade de ato, programa, projeto, obra, serviço e campanha de órgão público, por qualquer veículo de comunicação, somente pode ter caráter informativo, educativo ou de orientação social e dela não constarão nome, símbolo ou imagem que caracterizem a promoção pessoal de autoridade, servidor público ou partido político (art. 60, § 1º).

E) Eficiência: Implementado pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1988, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento, evitando gastos desnecessários no exercício de suas funções. A eficiência fez com que a Administração brasileira adquirisse caráter gerencial, tendo maior preocupação na execução de serviços com perfeição ao invés de se preocupar com procedimentos e outras burocracias. A adoção da eficiência, todavia, não permite à Administração agir fora da lei, não se sobrepõe ao princípio da legalidade, ou a qualquer outro princípio.

O mesmo artigo 154 traz uma série de incisos contendo diversas regras importantes em relação aos funcionários públicos. Destacamos, *in verbis*:

Art. 37. (...)

I - os cargos, funções e empregos públicos são acessíveis aos brasileiros e estrangeiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público, na administração direta, indireta e fundacional, depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas apenas as nomeações para cargo em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração;

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável, uma vez, por igual período;

(...)

XI - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

(...)

XV - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, permitida apenas, e quando houver compatibilidade de horários, observado, em qualquer caso, o disposto no inciso XI: a) a de dois cargos de professor; e b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

(...)

§ 1º Nenhum servidor poderá receber contraprestação inferior ao salário mínimo

(...)

§ 3º Os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade de bens e no ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível

§ 4º *As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa.*

(...)

§ 12. *A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades, de servidores públicos*

2. Dos servidores públicos Civis

Dispõe o artigo 166 da CE do Ceará que os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas estarão sujeitos a regime jurídico de direito público administrativo, instituído em lei, a qual também instituirá planos de carreira.

Denomina-se **servidor público** o agente contratado pela Administração Pública, direta ou indireta, sob o regime estatutário, sendo selecionado mediante concurso público, para ocupar cargos públicos, possuindo vinculação com o Estado de natureza estatutária e não-contratual. Os servidores são vistos como os profissionais da Administração Pública, sendo encarregados de atuar segundo a vontade do Estado, mas sempre dentro dos moldes legais.

De modo geral, podemos dizer que a Constituição Estadual apresenta dois tipos de regimes para os agentes estatais: o regime estatutário ou de cargos públicos, e o regime celetista ou de empregos públicos. Os servidores públicos são contratados pelo regime estatutário, enquanto os empregados públicos são contratados pelo regime celetista, que muito se assemelha com as regras contidas na CLT.

O regime dos servidores públicos civis do Ceará é regulado por lei específica, o qual veremos mais adiante. Um grande destaque do regime de cargos públicos é a aquisição de estabilidade (art. 172), adquirida após 3 anos de efetivo exercício. A estabilidade dos cargos públicos se configura em uma maior vantagem para o servidor público em relação aos empregados públicos.

Além da estabilidade, é também assegurado aos servidores estatutários alguns direitos trabalhistas (artigo 167) como décimo terceiro salário (gratificação natalina); um salário mínimo, remuneração de trabalho noturno superior ao diurno; repouso semanal remunerado; férias remuneradas; licença à gestante; regime próprio de previdência, etc.

Diferentemente do que ocorre com os servidores, os empregados públicos são contratados mediante regime celetista, isso é, com aplicação das regras previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Trata-se de uma vinculação contratual. A contratação de empregados públicos se dá, em regra, pelas pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista, consórcios, etc). Além disso, o ingresso de tais pessoas também depende da sua aprovação em concurso público.

A diferença dos empregados públicos para com os demais consiste no fato de que a sua demissão é sempre possível pois os empregados não possuem estabilidade como os servidores públicos. Porém, sua demissão será sempre motivada, após regular processo administrativo, admitindo-se contraditório e a ampla defesa. Importante destacar que, para a Administração Pública, a motivação de seus atos, bem como o tratamento impessoal, e a finalidade pública são princípios norteadores de sua atuação. Uma demissão imotivada de um empregado público seria absolutamente inadmissível nessas condições.

Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo aplicam-se as seguintes disposições: I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função; II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração; III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horário, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior; IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento; e V - para efeito de benefício previdenciário no caso de afastamento, os valores serão determinados como se em efetivo exercício (art. 175).

A Constituição Estadual, por mais que trace as linhas gerais do regime dos servidores estaduais, ela também permite que a matéria possa ser regulada por legislação infraconstitucional. Por isso, passaremos a analisar as leis municipais que disciplinam aspectos mais específicos dos servidores de Valadares.

3. Ministério Público Estadual

Dispõe o artigo 129 da CE do Ceará que O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O Ministério Público, dessa forma, é um defensor, um fiscal do Estado Democrático de Direito, que age em nome da sociedade, visando defender os interesses de todos, individuais ou coletivos ou difusos, assim como a defesa da própria ordem jurídica.

A Constituição Federal de 1988, por ser uma constituição dirigente, elenca diversos temas além daqueles que devem estar previstos em toda constituição. O constituinte, durante a redemocratização do país, procurou dispor sobre diversas matérias, dando um enfoque especial ao Ministério Público. Pode-se afirmar que a CF/1988 trouxe um novo perfil para o Ministério Público que passou de defensor do "Poder" para defensor da "Sociedade". O *parquet* se vincula ao Estado Democrático de Direito, baseando-se nas liberdades individuais e nas funções ministeriais que já lhe haviam sido atribuídas, uma vez que o Estado renunciou qualquer interferência na sociedade. É imprescindível conhecer os dispositivos constitucionais sobre referido órgão.

Primeiramente, cumpre ressaltar os **princípios atribuídos ao MP**, dispostos no parágrafo primeiro do artigo 129, parágrafo único: “São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”.

As funções institucionais atribuídas ao Ministério Público estão dispostas no artigo 129 da CF/1988, in verbis:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente assegurados, adotando as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação declaratória de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção do Estado em Municípios, nos casos previstos nesta Constituição;

V - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instituí-los;

VI - exercer o controle externo da atividade policial para o primado da ordem jurídica;

VII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

VIII - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abrigam idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;

IX - exercer outras funções que forem conferidas por lei, compatíveis com as suas responsabilidades institucionais, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de órgãos e entidades públicas.

O artigo 131 dispõe sobre a **estrutura** do Ministério Público estadual, que é composto por:

I - o Procurador-Geral de Justiça; e

II - o Colégio de Procuradores de Justiça;

III - o Conselho Superior do Ministério Público;

IV - a Corregedoria-Geral do Ministério Público;

V - os Procuradores de Justiça;

VI - os Promotores de Justiça.

O Ministério Público tem por Chefe o **Procurador-Geral de Justiça**, nomeado pelo Governador do Estado, dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, indicados em lista tríplice, mediante escrutínio secreto pelos membros, em atividade, da instituição, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

O **Conselho Superior do Ministério Público**, sob a presidência do Procurador-Geral de Justiça, exercerá o controle hierárquico de ordem administrativa e disciplinar sobre todos os membros da instituição e será constituído por sete componentes do Ministério Público, eleitos pelos demais integrantes, em votação secreta.

O artigo 135 traz três características importantes que evidenciam a sua independência em relação aos demais Poderes. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, através do Procurador-Geral de Justiça:

I - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos cargos e serviços auxiliares, a fixação dos vencimentos dos membros e dos servidores de seus órgãos auxiliares;

II - expedir atos de provimento dos cargos da carreira e dos serviços auxiliares, de promoção, remoção, readmissão, disponibilidade e de reversão;

III - editar atos de aposentadoria, exoneração, demissão e outros que importem em vacância de cargos da carreira ou dos serviços auxiliares;

IV - editar atos, para, na forma da lei, organizar a secretaria e os serviços auxiliares da Procuradoria-Geral da Justiça.

O artigo 141, por sua vez, traz as **garantias** conferidas aos funcionários do Ministério Público:

I - vitaliciedade, após dois anos de exercício, somente sendo passíveis de perda do cargo, mediante sentença judicial transitada em julgado;

II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, assegurada ampla defesa;

III - irredutibilidade de subsídios, observado, quanto à remuneração, o disposto na Constituição Federal.

É importante frisar que o ingresso para o cargo no Ministério Público também depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

A Constituição Estadual do Ceará faz apenas um traço geral do regime dos membros do Ministério Público. Tal matéria é também regulamentada em legislação específica, a qual veremos em momento posterior.

RESOLUÇÃO Nº 389/1996 E SUAS ALTERAÇÕES (REGIMENTO INTERNO DA ALECE).

A Resolução nº 389, de 11 de dezembro de 1996, é conhecida como o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE). Tal Resolução apresenta diversos dispositivos, seu conteúdo é bastante denso. Por isso, daremos maior enfoque aos dispositivos contidos nos Títulos I e II do referido Regimento Interno.

TÍTULO I DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

O artigo 1º dispõe que a Assembleia Legislativa tem sede na Capital do Estado e recinto normal de seus trabalhos no Palácio Adauto Bezerra.

1. Da instalação da legislatura

A Assembleia Legislativa reunir-se-á durante as Sessões Legislativas:

I - ordinariamente, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro; e

II - extraordinariamente, quando, com este caráter, for convocada (art. 2º).

Assumirá, de início, a direção dos trabalhos, dentre os Deputados presentes, o que haja exercido, mais recentemente, e em caráter efetivo, a Presidência, a Vice-Presidência e as Secretarias; na falta destes, a Presidência será exercida pelo mais votado no último pleito, presente à Sessão, ou pelo mais idoso, nesta ordem. Examinadas e decididas pelo Presidente as reclamações atinentes à relação nominal dos Deputados, será tomado o compromisso solene dos parlamentares.

O Presidente, com todos os presentes em pé, proferirá o seguinte compromisso: "Prometo guardar as constituições da república e do estado e desempenhar com lealdade, dedicação e honestidade o mandato que me foi confiado pelo povo cearense, promover o bem geral e a felicidade pública". Ato contínuo, feita a chamada, cada Deputado, novamente em pé, ao ser proferido o seu nome, dirá: "ASSIM O PROMETO" (art. 6º, caput e parágrafos).

2. Da Mesa Diretora

A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa terá a seguinte composição, prevista no artigo 7º:

- I - Presidente;
- II - 1º Vice-Presidente;
- III - 2º Vice-Presidente;
- IV - 1º Secretário;
- V - 2º Secretário; VI - 3º Secretário;
- VII - 4º Secretário;
- VIII - 1º, 2º e 3º Suplentes.

A escolha dos membros da Mesa Diretora será precedida de registro perante o Presidente da Sessão Preparatória, para esse fim convocada, na eleição para o primeiro biênio, ou perante o Presidente da Mesa Diretora, na eleição para o segundo biênio, devendo ser subscrita por um quinto, no mínimo, dos Deputados Estaduais, vedada a subscrição, pelo mesmo Deputado, em mais de uma chapa, assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da Assembleia Legislativa, e a proporcionalidade entre os parlamentares do sexo masculino e feminino, sem prejuízo da autonomia partidária e dos blocos parlamentares (art. 8º).

O pedido de registro das chapas, com os nomes e respectivos cargos, ocorrerá no início da Sessão, cabendo ao Presidente suspender os trabalhos pelo tempo necessário ao deferimento do registro, que observará o atendimento dos requisitos deste artigo, às vistas de dois Secretários, previamente designados pela Presidência, escolhidos entre parlamentares de partidos diferentes. Deferido o registro, o Presidente determinará ao Departamento Legislativo que organize o sistema eletrônico de votação, observando a ordem cronológica dos pedidos de registro, para efeito de numeração de chapas, no painel de votação; ou a confecção das chapas de votação, caso o sistema eletrônico apresente pane técnica (art. 8º, §§ 1º e 2º).

O resultado da apuração dos votos será proclamado pelo Presidente, em razão dos números apresentados no painel eletrônico de votação. Divulgado o resultado, o Pre-

sidente determinará aos Secretários que façam os devidos assentamentos do resultado final, em boletim para este fim destinado, colocando-se as chapas votadas na ordem decrescente de sufrágios recebidos.

TÍTULO II DOS ÓRGÃOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Passaremos a analisar a estrutura organizacional da Assembleia Legislativa, dando maior destaque às competências e atribuições de seus órgãos.

A **Mesa Diretora** está prevista no artigo 19 do Regimento Interno. À Mesa Diretora compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução, ou dela implicitamente resultantes:

I - promulgar decretos legislativos, resoluções e emendas à Constituição, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, após a aprovação;

II - dirigir todos os serviços da Assembleia, durante as Sessões Legislativas e seus interregnos, e tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos e administrativos;

III - propor ação de inconstitucionalidade, por iniciativa própria, ou a requerimento de Deputados ou Comissão (art. 127, inciso II, CE.);

IV - dar parecer sobre as emendas propostas a este Regimento ou que visem modificar os serviços administrativos da Casa, sem prejuízo do parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação;

V - propor, privativamente, ao Plenário, projeto de resolução, dispendo sobre organização, funcionamento, polícia, regime jurídico de pessoal, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções, fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei Orçamentária, com relação à Assembleia Legislativa;

VI - prover os cargos, empregos e funções dos serviços administrativos da Assembleia, bem como conceder licença, aposentadoria e vantagem devidas aos servidores, colocá-los em disponibilidade, assinados os respectivos atos pela maioria de seus membros;

VII - aprovar a proposta orçamentária da Assembleia Legislativa e encaminhá-la ao Poder Executivo, em tempo hábil, para ser incluída na proposta orçamentária anual, para todo o Estado do Ceará;

VIII - solicitar ao Poder Executivo os créditos adicionais necessários ao funcionamento da Assembleia e de seus serviços;

IX - prover a polícia interna da Assembleia;

X - conceder licença a Deputado;

XI - determinar a abertura de sindicância ou inquérito administrativo; entre outras.

Segundo o artigo 23, a Presidência é o órgão representativo da Assembleia, quando houver de se anunciar coletivamente, regulador de seus trabalhos, fiscal de sua ordem, na forma regimental, cabendo-lhe legitimidade para defesa institucional do Poder.

São atribuições do Presidente, além de outras expressas ou implícitas, neste Regimento:

- I - quanto às sessões da Assembleia:
- a) presidi-las, abri-las, suspendê-las e levantá-las;
 - b) manter a ordem e fazer observar este Regimento;
 - c) mandar ler a Ata, o Expediente e as Comunicações, pelo 2º Secretário;
 - d) conceder a palavra;
 - e) interromper o orador que se desviar da questão, falar sobre o assunto ou matéria vencida, faltar em consideração à Assembleia, seus membros e Chefes dos Poderes Públicos, advertindo-o; e, em caso de insistência, retirando-lhe a palavra e, até mesmo, se necessário, suspendendo a Sessão;
 - f) determinar o não apanhamento de discurso, expressões ou apartes pela taquigrafia, quando anti-regimentais;
 - g) chamar a atenção do orador, ao se esgotar o tempo a que tenha direito;
 - h) decidir as questões de ordem e as reclamações;
 - i) anunciar o número de Deputados presentes;
 - j) submeter à discussão e à votação a matéria, a esse fim destinada;
- 1) determinar a matéria que deva constar da Ordem do Dia;

- m) anunciar o resultado das votações;
- n) convocar Sessão;
- o) ordenar, em qualquer fase dos trabalhos, quando julgar necessário ou em face de requerimento formulado por Deputado, a verificação de presença;
- p) permitir que sejam irradiados, filmados ou televisionados os trabalhos da Assembleia, sem ônus para os cofres públicos;
- q) autorizar a realização de conferências, exposições, palestras ou seminários, na sede da Assembleia, e fixar-lhes data, local e horário, ressalvada a competência das Comissões;

II - quanto às proposições:

- a) deixar de aceitar qualquer proposição que não atenda às exigências regimentais ou sejam manifestamente contrárias à Constituição Federal ou Estadual, cabendo, dessa decisão, recurso, em 24 (vinte e quatro) horas, para o Plenário, ouvida a Comissão de Constituição, Justiça e Redação; b) determinar a retirada de proposição da Ordem do Dia; c) declarar prejudicada qualquer proposição que contrarie os termos regimentais;
- d) despachar as indicações, quando for o caso, e encaminhá-las;
- e) mandar arquivar as proposições com parecer contrário e unânimes das Comissões Permanentes a que estejam afetas, relatórios de Comissão de Inquérito ou a indicação, cujo relatório ou parecer não haja sido concluído por projeto, dando ciência ao Plenário; e, ainda, mandar desarquivar proposição que não esteja com sua tramitação concluída, para o necessário andamento;

III - quanto às Comissões:

- a) designar, por indicação dos Líderes, os membros efetivos das Comissões e seus suplentes;

- b) declarar a perda de lugar do membro das Comissões, quando incidirem no número de faltas previstas, neste Regimento;

- c) presidir as reuniões dos Presidentes das Comissões Permanentes e Especiais, bem como do Colégio de Líderes;

- d) designar, por autorização do Plenário, Comissão Externa; e, por indicação dos Líderes, os componentes das Comissões Parlamentares de Inquérito;

- e) convocar, quando necessário, os Presidentes das Comissões Permanentes para, reunidos sob a sua Presidência, e com a presença dos Líderes, adotarem as providências necessárias ao andamento dos trabalhos legislativos;

IV - quanto às publicações:

- a) não permitir a publicação de matéria, expressões ou pronunciamento que envolvam ofensa às instituições, preconceito de raça ou cor, ou infringentes das normas regimentais;

- b) determinar a publicação de informações e documentos não oficiais, constantes do Expediente;

- c) divulgar, através da assessoria de comunicação, as decisões do Plenário, das reuniões da Mesa Diretora, do Colégio de Líderes e das Comissões.

O § 1º do artigo 24 elenca mais algumas funções importantes do Presidente:

- I - substituir o Governador do Estado, nos casos de que trata o art. 86, da Constituição Estadual;

- II - justificar a ausência de Deputado, quando ocorrida nas condições previstas, neste Regimento;

- III - dar posse a Deputado ou suplente, na forma do art. 5º e seus parágrafos;

- IV - convocar os suplentes de Deputados, nos casos de licença ou de vaga;

- V - assinar correspondência dirigida à Presidência da República, Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunais Superiores, Tribunais Federais e Estaduais, Ministros de Estado, Governadores de Estado e Territórios, Assembleias Legislativas Estaduais e representações diplomáticas;

- VI - fazer reiterar os pedidos de informações;

- VII - zelar pelo prestígio e decoro da Assembleia, bem como pela liberdade e dignidade de seus membros, assegurando-lhes o respeito, a imunidade e demais prerrogativas;

- VIII - promulgar, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, as leis oriundas de proposições não sancionadas nos prazos constitucionais (art. 65, § 7º, da CE) ou aqueles cujos vetos tenham sido rejeitados, entre outros.

Sempre que o Presidente não se achar presente em Plenário, à hora regimental do início dos trabalhos, substituí-lo-á, no desempenho de suas funções, o **1º e 2º Vice-Presidentes**, respectivamente, cabendo-lhe o lugar, logo que se faça presente. Cabe, ainda, ao 1º Vice-Presidente, promulgar proposições não sancionadas pelo Governador, quando o Presidente deixar de fazê-lo, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas (art. 65, § 7º, CE).



**RACIOCÍNIO LÓGICO
QUANTITATIVO E ANALÍTICO**

COMPREENSÃO DE ESTRUTURAS LÓGICAS DE RELAÇÕES ARBITRÁRIAS ENTRE PESSOAS, LUGARES, OBJETOS OU EVENTOS FICTÍCIOS; DEDUZINDO NOVAS INFORMAÇÕES DAS RELAÇÕES FORNECIDAS E AVALIANDO AS CONDIÇÕES USADAS PARA ESTABELECEER A ESTRUTURA DAQUELAS RELAÇÕES.

Estruturas lógicas

1. Proposição

Proposição ou sentença é um termo utilizado para exprimir ideias, através de um conjunto de palavras ou símbolos. Este conjunto descreve o conteúdo dessa ideia.

São exemplos de **proposições**:

p: Pedro é médico.

q: $5 > 8$

r: Luíza foi ao cinema ontem à noite.

2. Princípios fundamentais da lógica

Princípio da Identidade: A é A. Uma coisa é o que é. O que é, é; e o que não é, não é. Esta formulação remonta a Parmênides de Eleia.

Princípio da não contradição: Uma proposição não pode ser verdadeira e falsa, ao mesmo tempo.

Princípio do terceiro excluído: Uma alternativa só pode ser verdadeira ou falsa.

3. Valor lógico

Considerando os princípios citados acima, uma proposição é classificada como verdadeira ou falsa.

Sendo assim o valor lógico será:

- a verdade (**V**), quando se trata de uma proposição verdadeira.

- a falsidade (**F**), quando se trata de uma proposição falsa.

4. Conectivos lógicos

Conectivos lógicos são palavras usadas para conectar as proposições formando novas sentenças.

Os principais conectivos lógicos são:

~	não
∧	e
∨	Ou
→	se...então
↔	se e somente se

5. Proposições simples e compostas

As proposições simples são assim caracterizadas por apresentarem apenas uma ideia. São indicadas pelas letras minúsculas: p, q, r, s, t...

As proposições compostas são assim caracterizadas por apresentarem mais de uma proposição conectadas pelos conectivos lógicos. São indicadas pelas letras maiúsculas: P, Q, R, S, T...

Obs: A notação Q(r, s, t), por exemplo, está indicando que a proposição composta Q é formada pelas proposições simples r, s e t.

Exemplo:

Proposições simples:

p: Meu nome é Raissa

q: São Paulo é a maior cidade brasileira

r: $2+2=5$

s: O número 9 é ímpar

t: O número 13 é primo

Proposições compostas

P: O número 12 é divisível por 3 e 6 e o dobro de 12.

Q: A raiz quadrada de 9 é 3 e 24 é múltiplo de 3.

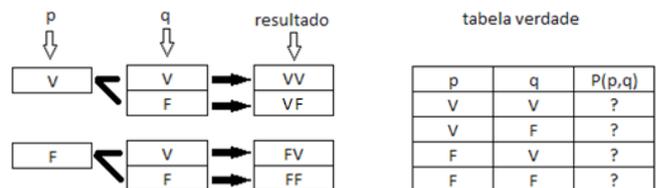
R(s, t): O número 9 é ímpar e o número 13 é primo.

6. Tabela-Verdade

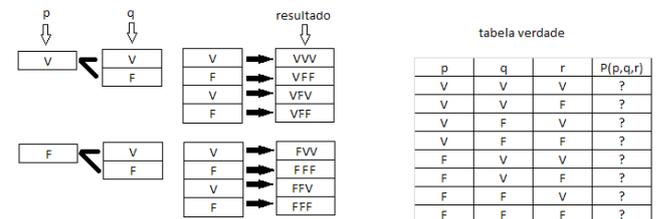
A tabela-verdade é usada para determinar o valor lógico de uma proposição composta, sendo que os valores das proposições simples já são conhecidos. Pois o valor lógico da proposição composta depende do valor lógico da proposição simples.

A seguir vamos compreender como se constrói essas tabelas-verdade partindo da árvore das possibilidades dos valores lógicos das preposições simples, e mais adiante veremos como determinar o valor lógico de uma proposição composta.

Proposição composta do tipo P(p, q)



Proposição composta do tipo P(p, q, r)



Proposição composta do tipo P(p, q, r, s)

A tabela-verdade possui $2^4 = 16$ linhas e é formada igualmente as anteriores.

⋮

Proposição composta do tipo P(p1, p2, p3, ..., pn)

A tabela-verdade possui 2ⁿ linhas e é formada igualmente as anteriores.

7. O conectivo não e a negação

O conectivo **não** e a **negação** de uma proposição **p** é outra proposição que tem como valor lógico **V** se **p** for falsa e **F** se **p** é verdadeira. O símbolo $\sim p$ (**não p**) representa a negação de **p** com a seguinte tabela-verdade:

P	$\sim P$
V	F
F	V

Exemplo:

$p = 7$ é ímpar
 $\sim p = 7$ não é ímpar

P	$\sim P$
V	F

$q = 24$ é múltiplo de 5
 $\sim q = 24$ não é múltiplo de 5

q	$\sim q$
F	V

8. O conectivo e e a conjunção

O conectivo **e** e a **conjunção** de duas proposições **p** e **q** é outra proposição que tem como valor lógico **V** se **p** e **q** forem verdadeiras, e **F** em outros casos. O símbolo $p \wedge q$ (**p e q**) representa a conjunção, com a seguinte tabela-verdade:

P	q	$p \wedge q$
V	V	V
V	F	F
F	V	F
F	F	F

Exemplo

$p = 2$ é par
 $q =$ o céu é rosa
 $p \wedge q = 2$ é par e o céu é rosa

P	q	$p \wedge q$
V	F	F

$p = 9 < 6$
 $q = 3$ é par
 $p \wedge q: 9 < 6$ e 3 é par

P	q	$p \wedge q$
F	F	F

9. O conectivo ou e a disjunção

O conectivo **ou** e a **disjunção** de duas proposições **p** e **q** é outra proposição que tem como valor lógico **V** se alguma das proposições for verdadeira e **F** se as duas forem falsas. O símbolo $p \vee q$ (**p ou q**) representa a disjunção, com a seguinte tabela-verdade:

P	q	$p \vee q$
V	V	V
V	F	V
F	V	V
F	F	F

Exemplo:

$p = 2$ é par
 $q =$ o céu é rosa
 $p \vee q = 2$ é par ou o céu é rosa

P	q	$p \vee q$
V	F	V

10. O conectivo se... então... e a condicional

A condicional **se p então q** é outra proposição que tem como valor lógico **F** se **p** é verdadeira e **q** é falsa. O símbolo $p \rightarrow q$ representa a condicional, com a seguinte tabela-verdade:

P	q	$p \rightarrow q$
V	V	V
V	F	F
F	V	V
F	F	V

Exemplo:

P: $7 + 2 = 9$
 Q: $9 - 7 = 2$
 $p \rightarrow q$: **Se** $7 + 2 = 9$ **então** $9 - 7 = 2$

P	q	$p \rightarrow q$
V	V	V

$p = 7 + 5 < 4$
 $q = 2$ é um número primo
 $p \rightarrow q$: **Se** $7 + 5 < 4$ **então** 2 é um número primo.

P	q	$p \rightarrow q$
F	V	V

$p = 24$ é múltiplo de 3 $q = 3$ é par
 $p \rightarrow q$: **Se** 24 é múltiplo de 3 **então** 3 é par.

P	q	$p \rightarrow q$
V	F	F

$p = 25$ é múltiplo de 2

$q = 12 < 3$

$p \rightarrow q$: Se 25 é múltiplo de 2 então $2 < 3$.

P	q	$p \rightarrow q$
F	F	V

11. O conectivo se e somente se e a bicondicional

A bicondicional **p se e somente se q** é outra proposição que tem como valor lógico **V** se p e q forem ambas verdadeiras ou ambas falsas, e **F** nos outros casos.

O símbolo $p \leftrightarrow q$ representa a bicondicional, com a seguinte tabela-verdade:

P	q	$p \leftrightarrow q$
V	V	V
V	F	F
F	V	F
F	F	V

Exemplo

$p = 24$ é múltiplo de 3

$q = 6$ é ímpar

$p \leftrightarrow q = 24$ é múltiplo de 3 **se, e somente se**, 6 é ímpar.

P	q	$p \leftrightarrow q$
V	F	F

12. Tabela-Verdade de uma proposição composta

Exemplo

Veja como se procede a construção de uma tabela-verdade da proposição composta $P(p, q) = ((p \vee q) \rightarrow (\sim p)) \rightarrow (p \wedge q)$, onde p e q são duas proposições simples.

Resolução

Uma tabela-verdade de uma proposição do tipo $P(p, q)$ possui $2^4 = 4$ linhas, logo:

p	q	$p \vee q$	$\sim p$	$(p \vee q) \rightarrow (\sim p)$	$p \wedge q$	$((p \vee q) \rightarrow (\sim p)) \rightarrow (p \wedge q)$
V	V					
V	F					
F	V					
F	F					

Agora veja passo a passo a determinação dos valores lógicos de P.

a) Valores lógicos de $p \vee q$

p	q	$p \vee q$	$\sim p$	$(p \vee q) \rightarrow (\sim p)$	$p \wedge q$	$((p \vee q) \rightarrow (\sim p)) \rightarrow (p \wedge q)$
V	V	V				
V	F	V				
F	V	V				
F	F	F				

b) Valores lógicos de $\sim P$

p	q	$p \vee q$	$\sim p$	$(p \vee p) \rightarrow (\sim p)$	$p \wedge q$	$((p \vee p) \rightarrow (\sim p)) \rightarrow (p \wedge q)$
V	V	V	F			
V	F	V	F			
F	V	V	V			
F	F	F	V			

c) Valores lógicos de $(p \vee p) \rightarrow (\sim p)$

p	q	$p \vee q$	$\sim p$	$(p \vee p) \rightarrow (\sim p)$	$p \wedge q$	$((p \vee p) \rightarrow (\sim p)) \rightarrow (p \wedge q)$
V	V	V	F	F		
V	F	V	F	F		
F	V	V	V	V		
F	F	F	V	V		

d) Valores lógicos de $p \wedge q$

p	q	$p \vee q$	$\sim p$	$(p \vee p) \rightarrow (\sim p)$	$p \wedge q$	$((p \vee p) \rightarrow (\sim p)) \rightarrow (p \wedge q)$
V	V	V	F	F	V	
V	F	V	F	F	F	
F	V	V	V	V	F	
F	F	F	V	V	F	

e) Valores lógicos de $((p \vee p) \rightarrow (\sim p)) \rightarrow (p \wedge q)$

p	q	$p \vee q$	$\sim p$	$(p \vee p) \rightarrow (\sim p)$	$p \wedge q$	$((p \vee p) \rightarrow (\sim p)) \rightarrow (p \wedge q)$
V	V	V	F	F	V	V
V	F	V	F	F	F	V
F	V	V	V	V	F	F
F	F	F	V	V	F	F

13. Tautologia

Uma proposição composta formada por duas ou mais proposições **p, q, r, ...** será dita uma **Tautologia** se ela for **sempre verdadeira**, independentemente dos valores lógicos das proposições **p, q, r, ...** que a compõem.

Exemplos:

• Gabriela passou no concurso do INSS **ou** Gabriela **não** passou no concurso do INSS

• **Não é verdade** que o professor Zambeli parece com o Zé gotinha **ou** o professor Zambeli parece com o Zé gotinha.

Ao invés de duas proposições, nos exemplos temos uma única proposição, afirmativa e negativa. Vamos entender isso melhor.

Exemplo:

Grêmio cai para segunda divisão **ou** o Grêmio **não** cai para segunda divisão

Vamos chamar a primeira proposição de "**p**" a segunda de " **$\sim p$** " e o conetivo de " **\vee** "

Assim podemos representar a "frase" acima da seguinte forma: **$p \vee \sim p$**

Exemplo

A proposição $p \vee (\sim p)$ é uma tautologia, pois o seu valor lógico é sempre V, conforme a tabela-verdade.

p	$\sim P$	$p \vee q$
V	F	V
F	V	V

Exemplo

A proposição $(p \wedge q) \rightarrow (p \vee q)$ é uma tautologia, pois a última coluna da tabela-verdade só possui V.

p	q	$p \wedge q$	$p \leftrightarrow q$	$(p \wedge q) \rightarrow (p \vee q)$
V	V	V	V	V
V	F	F	F	V
F	V	F	F	V
F	F	F	V	V

14. Contradição

Uma proposição composta formada por duas ou mais proposições p, q, r, \dots será dita uma **contradição** se ela for **sempre falsa**, independentemente dos valores lógicos das proposições p, q, r, \dots que a compõem

Exemplos:

- O Zorra total é uma porcaria e Zorra total **não** é uma porcaria
- Suelen mora em Petrópolis e Suelen **não** mora em Petrópolis

Ao invés de duas proposições, nos exemplos temos uma única proposição, afirmativa e negativa. Vamos entender isso melhor.

Exemplo:

Lula é o presidente do Brasil e Lula **não** é o presidente do Brasil

Vamos chamar a primeira proposição de “ p ” a segunda de “ $\sim p$ ” e o conetivo de “ \wedge ”

Assim podemos representar a “frase” acima da seguinte forma: $p \wedge \sim p$

Exemplo

A proposição $(p \wedge q) \wedge (p \wedge \sim q)$ é uma contradição, pois o seu valor lógico é sempre F conforme a tabela-verdade. Que significa que uma proposição não pode ser falsa e verdadeira ao mesmo tempo, isto é, o princípio da não contradição.

p	$\sim P$	$q \wedge (\sim q)$
V	F	F
F	V	F

15. Contingência

Quando uma proposição não é tautológica nem contraválida, a chamamos de contingência ou proposição contingente ou proposição indeterminada.

A contingência ocorre quando há tanto valores V como F na última coluna da tabela-verdade de uma proposição. Exemplos: $P \wedge Q, P \vee Q, P \rightarrow Q \dots$

16. Implicação lógica

Definição

A proposição P implica a proposição Q , quando a condicional $P \rightarrow Q$ for uma **tautologia**.

O símbolo $P \Rightarrow Q$ (**P implica Q**) representa a implicação lógica.

Diferenciação dos símbolos \rightarrow e \Rightarrow

O símbolo \rightarrow representa uma operação matemática entre as proposições P e Q que tem como resultado a proposição $P \rightarrow Q$, com valor lógico **V** ou **F**.

O símbolo \Rightarrow representa a não ocorrência de **VF** na tabela-verdade de $P \rightarrow Q$, ou ainda que o valor lógico da condicional $P \rightarrow Q$ será sempre **V**, ou então que $P \rightarrow Q$ é uma tautologia.

Exemplo

A tabela-verdade da condicional $(p \wedge q) \rightarrow (p \leftrightarrow q)$ será:

p	q	$p \wedge q$	$P \leftrightarrow Q$	$(p \wedge q) \rightarrow (P \leftrightarrow Q)$
V	V	V	V	V
V	F	F	F	V
F	V	F	F	V
F	F	F	V	V

Portanto, $(p \wedge q) \rightarrow (p \leftrightarrow q)$ é uma tautologia, por isso $(p \wedge q) \Rightarrow (p \leftrightarrow q)$

17. Equivalência lógica

Definição

Há equivalência entre as proposições P e Q somente quando a bicondicional $P \leftrightarrow Q$ for uma tautologia ou quando P e Q tiverem a mesma tabela-verdade. $P \Leftrightarrow Q$ (**P é equivalente a Q**) é o símbolo que representa a equivalência lógica.

Diferenciação dos símbolos \leftrightarrow e \Leftrightarrow

O símbolo \leftrightarrow representa uma operação entre as proposições P e Q , que tem como resultado uma nova proposição $P \leftrightarrow Q$ com valor lógico **V** ou **F**.

O símbolo \Leftrightarrow representa a não ocorrência de **VF** e de **FV** na tabela-verdade $P \leftrightarrow Q$, ou ainda que o valor lógico de $P \leftrightarrow Q$ é sempre **V**, ou então $P \leftrightarrow Q$ é uma tautologia.



NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICO E GERENCIAL. EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E AS EXPERIÊNCIAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os riscos decorrentes da regulação política são inserções auto-orientadas o que, na hipótese pessimista, levaria a neo-insulamento burocrático ou insulamento pós-burocrático. A construção da regulação política em bases racionais é uma tarefa complexa e esbarra nos imperativos

fisiológicos da governabilidade e no bloqueio à burocratização política. Nos processos de reforma administrativa no Brasil parece haver um hiato entre política e administração (Martins, 1997).

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

O Patrimonialismo e o Neopatrimonialismo

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

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

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

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

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

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

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

Em 06 dezembro de 1993, após o *impeachment*, foi criada uma Comissão Especial pela Presidência da República que tinha como essência a averiguação dos processos de corrupção que se alastravam na administração pública brasileira. No relatório “A Comissão Especial e a corrupção na administração pública federal”, de dezembro de 1994, está o resultado dos trabalhos de investigação dos meandros da corrupção dentro da administração. O relatório é claro e confirma que as práticas patrimoniais estavam profundamente enraizadas na cultura do Estado brasileiro. São identificados problemas em praticamente todos os setores da administração federal. Os sistemas de controle são vistos como ausentes ou ineficazes.

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

A flexibilização da administração, nesta reforma, será resultado da descentralização e da introdução de uma maior autonomia para os gestores públicos. A descentralização e a flexibilização são, sem dúvida, um benefício do ponto de vista administrativo que na administração públi-

ca deve ser vista com cautela pelas implicações políticas possíveis. O controle destas estruturas descentralizadas é pretendido via contratos de gestão. Os controles serão exercidos em cima dos parâmetros negociados nos contratos de gestão e os gestores terão grande autonomia de administração dos recursos.

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

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

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

tração participativa, visando descentralizar o processo de tomada de decisões. A responsabilidade sobre os recursos gera, também, uma responsabilidade sobre os resultados.

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

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

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

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

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

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

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

Bresser Pereira (1997) fala que no século dezenove a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista e isto representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Mais tarde, com o cresci-

mento do Estado, a burocracia se tornou ineficiente. Assim, considerando que o patrimonialismo estaria extinto ou reduzido pela introdução de um modelo burocrático e considerando a ineficiência do modelo burocrático no momento atual, não haveria mais necessidade de critérios rígidos formais, como os adotados na administração burocrática, sendo permitido a redução da rigidez burocrática mediante estabelecimento de um modelo gerencial mais eficiente.

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

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

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

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

Muitos outros autores também mostram o simplismo de alguns enfoques de reformas administrativas na América Latina. Este simplismo, muitas vezes, decorre da dicotomia entre política e administração nos planos de re-

forma. No Brasil, especificamente, temos que considerar os traços de dominação tradicional, resultado da formação histórica, da persistência de práticas neopatrimoniais, da realidade do nível de desenvolvimento político e da cultura de nossa sociedade. Ainda no Brasil, as reformas administrativas tem se caracterizado por uma centralização política, administrativa e inacessibilidade da participação individual e comunitária à formulação da política pública.

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

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

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

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

Assim, uma ampla reforma, que implica maior flexibilidade para a gestão, requer além de uma boa estruturação dos mecanismos de controle formais, também, que se

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

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

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

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

favorável ao desempenho governamental eficiente.

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

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

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

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

O controle social pressupõe mecanismos formais de atuação da sociedade e, ainda, que estes mecanismos sejam ágeis e conhecidos. Porém, todos sabemos que mesmo as camadas mais privilegiadas da nossa sociedade não tem o conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública. Os procedimentos são obscuros e não há a publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades. Quando há a publicidade, os mecanismos de atuação não são suficientes para impedir e/ou coibir abusos. O patrimonialismo é muito forte na cultura de nossa administração (Pinho, 1998). Torna-se difícil admitir que o controle social passará a atuar naturalmente numa sociedade civil sem tradição de organização. No entanto, a reforma administrativa em curso parte do princípio que nossa sociedade está preparada e lança ao seu encargo



NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB OS ASPECTOS ORGÂNICO, FORMAL E MATERIAL.
Conceito de Administração Pública

De acordo com Alexandre Mazza (2017), o conceito de “Administração Pública”, no que interessa ao estudo do Direito Administrativo, compreende duas classificações, ou, nas palavras do administrativista, dois sentidos. São eles:

- Administração Pública em sentido subjetivo, orgânico ou formal: Parte do princípio de que a função administrativa pode ser exercida pelo Poder Executivo, de forma típica, mas também pelos Poderes Legislativo e Judiciário, de forma atípica. Nesse sentido, a Administração Pública em sentido subjetivo, orgânico ou formal, nada mais seria do que o conglomerado de agentes, órgãos e entidades públicas que atuam no exercício da função administrativa.

- Administração pública em sentido objetivo, material ou funcional: Grafada em letras minúsculas consiste na atividade, exercida pelo Estado, voltada para a defesa do interesse público. Segundo Mazza (2017) é possível empregar o conceito de administração pública material sob as perspectivas lato sensu, de acordo com a qual administração pública abrangeria as funções administrativa e política de Estado, e stricto sensu, que parte da noção restritiva de que administração pública material está ligada única e exclusivamente ao exercício da função administrativa.

Logo:

Administração Pública	Sentido Subjetivo, orgânico ou formal →	Agentes, órgãos e entidades que atuam na função administrativa
	Sentido Objetivo, material ou funcional →	Atividade e interesse Público, exercício da função administrativa

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ORGANIZAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

A Organização Administrativa, disciplinada na esfera federal pelo Decreto Lei n. 200/67, estuda a Administração Pública em sentido subjetivo, orgânico ou formal, dando conta do conjunto de pessoas, órgãos e agentes que compõe a Administração Pública.

A fim de executar suas atribuições e melhor desempenhar suas competências, a Administração Pública lança mão de dois instrumentos, ou técnicas, quais sejam, **desconcentração** e **descentralização**.

Concentração e Desconcentração: Alexandre Mazza (2017) pontua que a **concentração** consiste no acúmulo de competências administrativas por **órgãos públicos despersonalizados e sem divisões internas**, de forma que não há divisão de atribuições entre as repartições públicas. A **desconcentração**, por sua vez, consiste na divisão de atribuições entre órgãos públicos **de uma mesma pessoa jurídica** (existência de vínculo hierárquico).

A diferença entre concentração e desconcentração perpassa o conceito de órgão público (também denominado repartição pública) que, de acordo com o art. 1º, § 2º, I, da Lei n. 9.784/99 é uma unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Direta e da estrutura da Administração Indireta. Assim, **desprovidos de personalidade jurídica**, os órgãos públicos são “engrenagens” que compõe tanto a Administração Pública Direta, quanto a Administração Pública Indireta.

Importante! A Administração Pública se divide em Direta, composta pelos entes federativos, e Indireta, composta por outros entes (explorados a seguir), a partir do fenômeno da descentralização. Os órgãos públicos são como “engrenagens” que auxiliam o exercício da função administrativa nos âmbitos da Administração Pública Direta e Indireta.

Órgãos Públicos não possuem personalidade jurídica, o que, pragmaticamente significa que os órgãos públicos não podem responder judicialmente pelos prejuízos causados pelos agentes que atuam em suas estruturas, respondem pelos órgãos públicos o ente da Administração Pública Direta ou Indireta ao qual está vinculado → **Teoria do Órgão ou Imputação Volitiva**.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA
União	Autarquias
Estados	Fundações Públicas
Distrito Federal	Empresas Públicas
Municípios	Sociedades de Economia Mista

A doutrina aponta a existência de três espécies de desconcentração, são elas:

Desconcentração Territorial: Critério segundo o qual os órgãos públicos contam com limitação geográfica de atuação. Assim, por exemplo, a Delegacia de Polícia do município x não pode atuar no âmbito do município y, muito embora possua as mesmas atribuições (competência material) da Delegacia de polícia do município y (MAZZA, 2017).

Desconcentração Material ou Temática: As competências e atribuições são divididas entre os órgãos públicos conforme sua especialização temática. Assim, por exemplo, a União conta com Ministérios especializados em Segurança Pública, Educação e outros (MAZZA, 2017).

Desconcentração Hierárquica ou Funcional: Distribui competências entre os órgãos a partir do critério da existência de subordinação entre eles. Assim, por exemplo, os Tribunais, juízos de segundo grau, são responsáveis por julgar recursos inerentes de decisões desfavoráveis do juízo de primeiro grau (MAZZA, 2017).

Centralização e Descentralização: Por meio da **centralização**, as competências administrativas são cumpridas por uma única pessoa jurídica/ ente estatal/ Administração Pública Direta, ou seja, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na **descentralização**, por sua vez, as competências administrativas são divididas e distribuídas, pelo Estado, aos entes da Administração Pública Indireta, ou a particulares vinculados à Administração Pública por contratos administrativos.

A doutrina majoritária subdivide a descentralização em **outorga** e **delegação**. Vejamos:

Outorga: Pela descentralização via outorga, há transferência da **titularidade** e da **execução** do serviço público. De acordo com Matheus Carvalho (2017), a descentralização via outorga só pode ser realizada para pessoas jurídicas de direito público (autarquias e fundações públicas de direito público, como se verá a seguir), **através de edição de lei específica**.

Delegação: A descentralização via delegação, por sua vez, não transfere a titularidade do serviço público, mas tão somente a execução. A descentralização por delegação pode ser feita para particulares contratados pela Administração Pública, ou aos entes da Administração Pública Indireta tutelados pelo direito privado, quais sejam, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Importante! É de suma importância compreender a diferença entre desconcentração e descentralização. Na desconcentração, a pessoa jurídica (ente administrativo) exerce controle sobre seus órgãos e pessoas, ou seja, parte da noção de hierarquia. Na descentralização, como

há passagem de atividade de uma pessoa para outra, ou seja, trata-se de fenômeno externo, não há hierarquia, mas sim vinculação (ligação que se dá por meio de lei ou de ato administrativo).

Administração Direta e Administração Indireta: Para uma melhor compreensão dos fenômenos da concentração e desconcentração, e da centralização e descentralização, é necessário conhecimento elementar dos institutos da Administração Direta e da Administração Indireta.

Administração Direta: Matheus Carvalho (2017) define Administração Direta como sendo o aglomerado de órgãos que compõe os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e os serviços que agregam a estrutura da chefia do poder executivo e seus ministérios ou secretarias. A expressão “Administração Direta”, deste modo, está relacionada à prestação direta, ou **centralizada**, do serviço público pelos entes federativos.

A prestação centralizada do serviço público se dá por meios dos órgãos estatais e pelos Servidores Públicos, que são indivíduos investidos de poderes e competências para agir em nome do Estado.

Quando o ente federativo centraliza atividades, a competência para o exercício de tais atividades é dividida entre seus órgãos internos. A tal divisão, dá-se o nome de **desconcentração**.

Os entes federativos, membros da Administração Direta, possuem personalidade jurídica de direito público e se submetem a todas as prerrogativas inerentes ao **Regime Jurídico Administrativo**, conteúdo analisado adiante.

Importante! Pela expressão “Estado”, compreende-se os entes federativos, componentes da Administração Pública Direta, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Administração Pública Indireta: É possível que o Estado crie pessoas jurídicas para as quais determine a transferência de atividades de sua alçada, ato denominado descentralização. Tais pessoas jurídicas serão criadas em consonância com o princípio da especialização, de acordo com o qual possuirão estrutura adequada à prestação dos serviços públicos ou atividades que lhes serão destinadas, para, assim, melhor servirem aos critérios de eficiência que se espera da Administração Pública. São regras que se aplicam a todas as entidades da administração Pública Indireta:

→ Possuem Personalidade Jurídica Própria, diferente dos órgãos públicos. Consistem em pessoas jurídicas independentes, que não se confundem com o ente da Administração Pública Direta responsável por sua criação;

→ Necessitam de lei que as crie, ou autorize sua criação;

→ Se submetem ao **Controle Finalístico** dos entes da Administração Pública Direta. O Controle Finalístico, também denominado Tutela Administrativa, Vinculação,

ou Supervisão Ministerial, se restringe ao ato de verificação quanto ao cumprimento dos objetivos para os quais o ente da Administração Pública Indireta foi criado.

São entes da **Administração Pública Indireta em espécie**:

→ **Autarquias**: De acordo com o art. 5º, I do Decreto-Lei 200/67, Autarquias são **pessoas jurídicas de direito público** criadas para executar atividades típicas da Administração Pública, quais sejam, prestação de serviço público e exercício do poder de polícia administrativa.

Por esse motivo, se submetem a todas as prerrogativas e limitações inerentes ao Regime de Direito Público, a exemplo da imunidade tributária, bens públicos, cláusulas exorbitantes nos contratos firmados com particulares, necessidade de procedimento licitatório para firmar contratos, e promoção de concursos públicos para provimento de seus cargos (conteúdos analisados adiante).

As Autarquias **são diretamente criadas mediante lei ordinária**, razão pela qual não é necessário o registro de seus atos constitutivos.

São Autarquias em espécie:

Autarquias de Controle: Também denominadas autarquias profissionais, são os conselhos de classe que atuam no desempenho do **poder de polícia administrativa**, fiscalizando o exercício das profissões e impondo sanções à infrações éticas e atuação imperita.

Autarquias em Regime Especial: São Autarquias em Regime Especial, **As Universidades Públicas**, devido ao fato de possuírem autonomia pedagógica, bem como, maior autonomia do que as autarquias comuns para a escolha de seus dirigentes; **As Agências Reguladoras**, pelo fato de que, diferente das autarquias comuns, **não são criadas para prestação de serviços públicos**, mas sim para regulação e normatização dos serviços públicos prestados por particulares; **As Agências Executivas**, antes autarquias comuns insuficientes no ato da execução das finalidades para as quais foram criadas, firmam um contrato de gestão com a Administração Pública Direta e, assim, são qualificadas como Agências Executivas, passando a gozar de uma série de prerrogativas para cumprir com as metas de um plano de recuperação.

→ **Fundações Públicas**: Pessoa Jurídica formada mediante destinação de patrimônio público, voltada para atuação sem fins lucrativos. **Pode ser constituída tanto com personalidade de direito público, quanto com personalidade de direito privado**.

Quando constituída com personalidade jurídica de direito público, **é criada por lei** e se enquadra em todas as características das Autarquias, de forma que também pode ser chamada de **Autarquia Fundacional**.

Quando constituída com personalidade jurídica de direito privado, **sua criação é autorizada por lei**, e se submete ao que a doutrina chama de **Regime Híbrido**. Em virtude do regime híbrido, a Fundação Pública de Direito

Privado não goza de nenhum dos privilégios conferidos pelo regime jurídico de direito público, entretanto, se submete a todas as restrições conferidas ao Estado.

Seja Fundação Pública de Direito Público, ou Fundação Pública de Direito Privado, **contará com edição lei complementar para definição de sua área de atuação**.

→ **Empresas Estatais**: Constituem o gênero Empresas Estatais, as **Empresas Públicas** e as **Sociedades de Economia Mista**, ambas criadas sob regime jurídico de direito privado.

As Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista se diferem quanto:

Ao capital: As Empresas Públicas são formadas por capital 100% público, advindo tanto de entes da Administração Pública Direta, quando da Administração Pública Indireta. A maior porção do capital, entretanto, deve pertencer a uma entidade da Administração Pública Direta. Na Sociedade de Economia Mista, como o próprio nome denuncia, o capital é misto, ou seja, constituído de fontes públicas e privadas. Entretanto, a maior parte do capital deve, necessariamente pertencer ao poder público, não importando que seja advenha da Administração Pública Direta ou Indireta;

A forma societária: A Empresa Pública pode ser constituída sob qualquer forma societária, inclusive Sociedade Anônima (S.A.). A Sociedade de Economia Mista, por sua vez, sempre será constituída sob forma de S.A.;

Ao deslocamento de competência para a Justiça Federal: De acordo com o art. 109, I da CF, compete à Justiça Federal Julgar as Ações em que estejam no polo ativo ou passivo a União, suas Autarquias, suas Fundações Públicas e suas Empresas Públicas. Ou seja, as Sociedades de Economia mista não tem o condão de deslocar a competência para a Justiça Federal.

As Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista tem em comum o fato de:

Não gozarem de nenhuma prerrogativa de direito público, já que são constituídas sob a personalidade jurídica de Direito Privado. Entretanto, como fazem parte do aparelho estatal, estão sujeitas a todas as limitações impostas ao Estado (Regime Híbrido). Por exemplo, ainda que sujeitas ao regime celetista (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), precisam promover concursos públicos para a contratação dos empregados;

A lei que autoriza sua criação definirá se **serão prestadoras de serviço público, ou exploradoras de atividade econômica de interesse público**;

A lei que autoriza a criação de uma Empresa Estatal também definirá a criação de subsidiárias, que são empresas criadas para auxiliar as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista no Exercício de suas atividades.

Controle da Administração Pública

Matheus Carvalho (2017) conceitua Controle da Administração Pública como sendo o arcabouço instrumental do qual o ordenamento jurídico lança mão, a fim de permitir que a atuação do Estado seja supervisionada, ou seja, fiscalizada e revisada pela própria Administração Pública (no exercício da autotutela), mas também pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

O Controle das atividades da Administração Pública é imprescindível, ao passo que confere legitimidade à atuação dos órgãos e agentes públicos (CARVALHO, 2017) na consecução do objetivo final da Administração Pública, qual seja, a satisfação do interesse público.

Antes de explorar os instrumentos, propriamente ditos, do Controle da Administração Pública, é necessário tecer algumas considerações acerca dos sistemas de controle que existem no direito comparado. Vejamos:

Sistema Francês (Contencioso Administrativo): De acordo com tal sistema, a separação de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) deve ser concebida de forma absoluta. Assim, é incumbência do Poder Judiciário o processamento e julgamento de todas as lides, ou seja, conflitos existentes no seio da sociedade, com exceção das controvérsias em que a Administração Pública figure como parte. Todas as lides que tenham a Administração Pública como parte devem ser processadas e julgadas pela própria Administração Pública, por meio de um órgão denominado Conselho de Estado. As decisões do Conselho de Estado culminam no que chamamos de coisa julgada material, que consiste em sentença imutável e indiscutível, inclusive na esfera judicial.

Diante do que foi dito, é possível perceber que o Sistema Francês conta com um mecanismo dual de jurisdição, ou seja, existe a jurisdição exercida pelo Poder Judiciário, mas também existe a jurisdição exercida pela Administração Pública (Poder Executivo), afinal, é o que se espera de um mecanismo que prega a separação absoluta de poderes.

Sistema Inglês (Jurisdição única): Trata-se do sistema adotado no Brasil. De acordo com o sistema Inglês, os poderes são independentes, porém, harmônicos entre si.

Somente o Poder Judiciário exerce a função jurisdicional no direito nacional. Existe o contencioso na esfera administrativa, por meio dos processos administrativos, entretanto, as decisões administrativas **não formam coisa julgada material**, e podem ser rediscutidas pelo Poder Judiciário. As únicas decisões que possuem caráter de definitividade são aquelas proferidas pelo Poder Judiciário, assim, **somente o Poder Judiciário é capaz de produzir Coisa Julgada Material**.

No ordenamento jurídico nacional, o Sistema Inglês de Jurisdição pode ser sintetizado pelo enunciado do art. 5, inciso XXXV da Constituição Federal, segundo o qual nenhuma lesão ou ameaça a direito será afastada da apreciação do Poder Judiciário.

Feitos os esclarecimentos necessários, passemos à análise dos mecanismos de Controle da Administração Pública pela própria Administração Pública, Pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário. A fim de tornar a explicação didática, seguir-se-á o esquema de classificação apresentado por Matheus Carvalho (2017), em sua obra Manual de Direito Administrativo. Assim, o Controle exercido sobre a Administração Pública pode ser categorizado da seguinte forma:

Quanto à pessoa que exerce: *Executivo (Administração), Legislativo ou Judiciário.* Uma vez que, no direito nacional, os poderes são independentes e harmônicos entre si, o fato de um possuir o poder de fiscalizar o outro não rompe com o princípio da separação dos poderes;

Quanto à natureza: *Legalidade ou Mérito.* O controle de legalidade tem por objetivo averiguar se o ato administrativo encontra-se em conformidade com o sistema jurídico. O controle de mérito, por sua vez, visa constatar se o ato está adequado ao fim público, de acordo com os parâmetros de oportunidade e conveniência.

Quanto ao âmbito da administração: *Hierarquia ou Vinculação.* No âmbito do Poder Executivo é possível que o controle seja realizado entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica, ou mesmo dentro de um único órgão. A tal mecanismo de controle dá-se o nome de controle hierárquico. Já o controle existente entre pessoas jurídicas diferentes, é denominado vinculação. Um exemplo de controle por vinculação é o os entes da Administração Direta exercem sobre os entes da Administração Indireta.

Quanto à oportunidade: *Prévio ou posterior.* Quando o ato administrativo encontra-se em formação, diz-se que o controle realizado durante seu processo de construção é prévio. Uma vez formado e aperfeiçoado o ato, ainda existe a possibilidade da realização do controle posterior, via anulação ou revogação do ato.

Quanto à iniciativa: *De ofício ou provocado.* O controle sobre os atos administrativos pode ser realizado de ofício, sem a necessidade de provocação, ou seja, sem a exigência de impulso externo que aponte para a necessidade de sua realização. Poderá, igualmente, ser realizado mediante provocação.

→ *O controle Administrativo:* É possível que a Administração Pública controle a atividade da própria Administração Pública. Trata-se do controle que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos, a partir daquilo que denominamos **autotutela**. O Controle Administrativo poderá ocorrer das seguintes formas:

- **Controle Interno (Hierarquia) ou Externo (Vinculação);**

- **De legalidade ou de Mérito;**
- **Prévio ou Posterior;**
- **De ofício ou por provocação de um particular interessado:** O Controle Administrativo exercido por provocação de particular encontra base legal no art.5, inciso

XXXIV da Constituição Federal, que enuncia o direito de petição. O direito de petição se manifesta em virtude de situações que exijam a defesa dos direitos dos cidadãos, e também perante conduta ilegal ou abuso de poder manifestado pela Administração Pública.

São instrumentos do direito de petição em âmbito administrativo: a **Representação**, que se baseia no pleito de revisão ou anulação de ato que viola o direito da coletividade. A **Reclamação**, postulada por sujeito que deseja rever ato que prejudica a ele próprio. O **Pedido de Reconsideração**, cabível diante de decisões administrativas desfavoráveis, enseja que a Administração Pública reexamine o provimento prestado ao postulante.

→ **Controle Judicial**: É o controle que o Poder Judiciário exerce sobre a Administração Pública, em virtude do Princípio Constitucional da Inafastabilidade do Judiciário (art. 5, inciso XXXV da CF/88), de acordo com o qual nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito poderá ser negligenciada pelo Poder Judiciário. O Controle Judicial poderá ocorrer das seguintes formas:

- O Controle Judicial, em virtude do Princípio da Inércia do Poder Judiciário, **sempre será provocado**. O **judiciário não atua de ofício**;

- **Prévio ou Posterior**;

- **Sempre será de legalidade**. O judiciário **não pode realizar controle de mérito** sobre os atos da Administração Pública, pois não tem competência para intervir no juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo administrador, fiscalizando atos discricionários;

- O Controle Judicial pode se dar mediante ações ordinárias de procedimento comum, e também por medidas próprias, como Mandado de Segurança, Habeas Corpus, Habeas Data, Mandado de Injunção, Ação Popular e Ação Civil Pública.

Importante! Com exceção da Justiça Desportiva, o Controle do Judiciário sobre os atos da Administração Pública independe do esgotamento das instâncias administrativas. Isso significa que o fato de uma matéria já ter sido discutida, mas não esgotada esgotada em âmbito administrativo (pendente de recurso), não impede que a apreciação do Poder Judiciário.

→ **Controle Legislativo**: O Controle do Poder Legislativo sobre a Administração Pública pode ser exercido de duas formas:

Controle Parlamentar Direto: Como o próprio nome denuncia, é o controle exercido diretamente pelo parlamento (Congresso Nacional). Por exemplo, incumbe ao Congresso Nacional o julgamento do Presidente da República (Chefe do Poder Executivo, cuja função típica é a administrativa) no que diz respeito às contas públicas e crimes de responsabilidade, assim como a instauração das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI).

Controle Legislativo Realizado com auxílio do Tribunal de Contas: O art. 71 e seguintes da Constituição Federal estabelece que o Tribunal de Contas é respon-

sável por julgar as contas dos administradores de verbas públicas. Entretanto, especificamente no que diz respeito às contas do Presidente da República, o Tribunal de Contas de limita a emitir um parecer para o Congresso Nacional que, por sua vez, realizará diretamente o julgamento das contas.

Importa advertir, ainda, que o Tribunal de Contas pode determinar a sustação de atos administrativos, ao verificar a ilicitude dos mesmos. No entanto, no que toca os Contratos Administrativos, diante da identificação de ilegalidade, o Tribunal de Contas científica o fato ao Congresso Nacional, a quem cabe determinar a sustação do contrato.

Por fim, resta esclarecer que o **Tribunal de Contas poderá agir de ofício ou mediante provocação**.

Agentes Administrativos: Investidura e Exercício da Função Pública

Antes do exame do conceito de Agente Administrativo, se faz necessária a compreensão do conceito de Agente Público.

O art. 2º da Lei 8.429/92, define que Agentes Públicos são aqueles que exercem ainda que de forma transitória, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública.

É possível notar que a denominação Agente Público é ampla e, assim sendo, abrange diversas categorias, ou espécies, quais sejam:

- **Agentes Políticos**: São aqueles que atuam na função política do Estado, ou seja, os detentores de Mandato Eletivo, os Secretários e Ministros de Estado, os Membros da Magistratura e os Membros do Ministério Público.

- **Particulares em colaboração com o Estado**: Aqueles que, sem perder a qualidade de particular, colaboram com o poder público, exercendo função pública.

- **Agentes Administrativos**: Considerados aqueles que atuam no exercício efetivo da função administrativa do Estado. Os Agentes administrativos se subdividem nas seguintes categorias:

Agentes Administrativos Temporários: São contratados nos termos do art. 37, IX da Constituição Federal, ou seja, em caráter temporário em situações de excepcional interesse público. O recrutamento de agentes temporários independe da realização de concurso público, que será substituído por um processo seletivo simplificado;

Agentes Administrativos Estatutários ou Ocupantes de Cargos Públicos: Ingressam na Administração Pública mediante aprovação em concurso público, a fim de atuar em suas atividades permanentes. São atrelados à Administração Pública por meio do estatuto dos servidores públicos, de forma que seu vínculo não é contratual, mas estatutário. Os servidores estatutários se submetem a um período de três anos denominado **Estágio Probatório**, no qual são avaliados segundo critérios de eficiência. Ao fim do Estágio Probatório, os agentes estatutários



NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

OS PODERES DO ESTADO E AS RESPECTIVAS FUNÇÕES.

Os poderes do Estado e as respectivas funções: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário

Os três poderes, independentes e coesos entre si, estão presentes na democracia de um país. Assim, quando pensamos na Política de um Estado, sua estrutura e organização, existem três poderes políticos que norteiam suas ações.

PODERES	FUNÇÕES
Legislativo	Regula as relações dos indivíduos entre si e com o próprio Estado, mediante a elaboração de leis.
Executivo	Governa o povo e administra os interesses públicos, cumprindo as ordenações legais e a Constituição.
Judiciário	Aplica a lei a casos concretos, para assegurar a soberania da justiça e a realização dos direitos individuais nas relações sociais.

Poder Legislativo

O Poder Legislativo é o poder que estabelece as Leis de um país. Ele é composto pelo Congresso Nacional, ou seja, a Câmara de Deputados e o Senado, cuja atribuição central é de propor leis destinadas a conduzir a vida do país e de seus cidadãos. O Poder Legislativo, além de desempenhar o papel de elaboração das leis que regerão a sociedade, também fiscaliza o Poder Executivo com o apoio do Tribunal de contas.

A CÂMARA DOS DEPUTADOS compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, segundo o qual o número de deputados varia de acordo com a população do Estado, respeitando-se o limite mínimo de oito e o máximo de setenta Deputados Federais por Estado. Tem as funções de autorizar a instauração de processo contra o Presidente da República; elaborar seu regimento interno; dispor sobre sua organização e seus servidores; eleger membros do Conselho da República.

O SENADO é a casa legislativa que representa os Estados, sendo que, ao invés de seguir o sistema proporcional, segue o princípio majoritário. Cada Estado e o Distrito Federal elegem três senadores. Dentre várias funções temos, processar e julgar o Presidente da República e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, aprovar a escolha de alguns magistrados, Ministros do Tribunal de Contas da União, Procurador-Geral da República e etc..

Uma das principais garantia de independência do Poder Legislativo é a capacidade de auto-organização das casas legislativas. A Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Congresso Nacional terão Regimentos Internos próprios, que seguirão algumas regras previstas na própria Constituição

- Função típica: Normativa
- Função atípica: Administrativa e Jurisdicional

Poder Executivo

O Poder Executivo, como o próprio nome já pressupõe, é o poder destinado a executar, fiscalizar e gerir as leis de um país. No âmbito deste poder está a Presidência da República, Ministérios, Secretarias da Presidência, Órgãos da Administração Pública e os Conselhos de Políticas Públicas.

Sendo assim, essa escala do poder decide e propõe planos de ação de administração e de fiscalização de diversos Programas (social, educação, cultura, saúde, infraestrutura) a fim de garantir qualidade e a eficácia dos mesmos. É válido destacar que no município, o Poder Executivo é representado pelo Prefeito enquanto a nível estatal é representado pelo Governador. Nomear e exonerar seus Ministros de Estado; Tem várias funções e dentre elas, exercer a direção superior da administração federal, vetar projetos de lei, manter relações diplomáticas com Estados estrangeiros, decretar Estado de Defesa, Estado de Sítio e Intervenção Federal e etc..

- Função típica: Administrativa
- Função atípica: Normativa

Poder Judiciário

Caberá ao Poder Judiciário, aplicando a lei e todas as fontes de direito, solucionar conflitos existentes na sociedade ou conflitos entre os próprios poderes. O Judiciário É AUTÔNOMO, não se subordina a nenhum outro poder. Por conta disso, ele mesmo elabora seus orçamentos. O Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário, poderá, exercendo seu poder de iniciativa, propor o Estatuto da Magistratura (esse estatuto é a LOMAN, Lei Orgânica da Magistratura). Os juízes possuem determinadas garantias que visam dar-lhes a segurança necessária para que exerçam sua atividade de forma justa, sem se preocupar com pressões. Entre elas temos: Vitaliciedade, inamovibilidade, que significa que o magistrado não pode ser lotado em outra localidade sem que haja o seu consentimento, irredutibilidade de subsídio (remuneração) e etc.. Aos magistrados É PROIBIDO: Exercer outro cargo público, salvo o de professor, receber dinheiro ou outra vantagem por conta dos processos, dedicar-se à atividade político-partidária e etc..

ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO

- O Poder Judiciário é formado pelos seguintes órgãos:
- Supremo Tribunal Federal;
 - Conselho Nacional de Justiça;

- Superior Tribunal de Justiça;
- Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- Tribunais e Juízes do Trabalho;
- Tribunais e Juízes Eleitorais;
- Tribunais e Juízes Militares;
- Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

- Função típica: Jurisdicional
- Função atípica: Administrativa e Normativa

TEORIA GERAL DA CONSTITUIÇÃO. CONCEITO, ORIGENS, CONTEÚDO, ESTRUTURA E CLASSIFICAÇÃO. SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO. TIPOS DE CONSTITUIÇÃO.

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

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

A origem do direito constitucional está num movimento denominado constitucionalismo.

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

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

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

Conceito de Constituição

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

Constituição no sentido sociológico

O sentido sociológico de Constituição foi definido por Ferdinand Lassale, segundo o qual toda Constituição que é elaborada tem como perspectiva os fatores reais de poder na sociedade. Neste sentido, aponta Lassale¹: “Colhem-se estes fatores reais de poder, registram-se em uma folha de papel, [...] e, a partir desse momento, incorporados a um papel, já não são simples fatores reais do poder, mas que se erigiram em direito, em instituições jurídicas, e quem atentar contra eles atentará contra a lei e será castigado”.

Logo, a Constituição, antes de ser norma positivada, tem seu conteúdo delimitado por aqueles que possuem uma parcela real de poder na sociedade. Claro que o texto constitucional não explicitamente trará estes fatores reais de poder, mas eles podem ser depreendidos ao se observar favorecimentos implícitos no texto constitucional.

Constituição no sentido político

Carl Schmitt² propõe que o conceito de Constituição não está na Constituição em si, mas nas decisões políticas tomadas antes de sua elaboração. Sendo assim, o conceito de Constituição será estruturado por fatores como o regime de governo e a forma de Estado vigentes no momento de elaboração da lei maior. A Constituição é o produto de uma decisão política e variará conforme o modelo político à época de sua elaboração.

Constituição no sentido material

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

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

Pelo conceito material de Constituição, não importa a maneira como a norma foi inserida no ordenamento jurídico, mas sim o seu conteúdo. Por exemplo, a lei da ficha limpa – Lei Complementar nº 135/2010 – foi inserida no ordenamento na forma de lei complementar, não de emenda constitucional, mas tem por finalidade regular questões de

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

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

inelegibilidade, decorrendo do §9º do artigo 14 da Constituição Federal. A inelegibilidade de uma pessoa influencia no fator sufrágio universal, que é um direito político, logo, um direito fundamental. A Lei da Ficha Limpa, embora prevista como lei complementar, na verdade regula o que na Constituição seria chamado de elemento limitativo. Para o conceito material de Constituição, trata-se de norma constitucional.

Constituição no sentido formal

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

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

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

Constituição no sentido jurídico

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

Ao tratar do dever ser, Kelsen³ argumentou que somente existe quando uma conduta é considerada objetivamente obrigatória e, caso este agir do dever ser se torne subjetivamente obrigatório, surge o costume, que pode gerar a produção de normas morais ou jurídicas; contudo, somente é possível impor objetivamente uma conduta por meio do Direito, isto é, a lei que estabelece o dever ser.

Sobre a validade objetiva desta norma de dever ser, Kelsen⁴ entendeu que é preciso uma correspondência mínima entre a conduta humana e a norma jurídica imposta, logo, para ser vigente é preciso ser eficaz numa certa medida, considerando eficaz a norma que é aceita pelos indivíduos de tal forma que seja pouco violada. Trata-se de noção relacionada à de norma fundamental hipotética, presente no plano lógico-jurídico, fundamento lógico-transcendental da validade da Constituição jurídico-positiva.

No entanto, o que realmente confere validade é o posicionamento desta norma de dever ser na ordem jurídica e a qualidade desta de, por sua posição hierarquicamente

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

4 Ibid., p. 12.

superior, estruturar todo o sistema jurídico, no qual não se aceitam lacunas.

Kelsen⁵ definiu o Direito como ordem, ou seja, como um sistema de normas com o mesmo fundamento de validade – a existência de uma norma fundamental. Não importa qual seja o conteúdo desta norma fundamental, ainda assim ela conferirá validade à norma inferior com ela compatível. Esta norma fundamental que confere fundamento de validade a uma ordem jurídica é a Constituição.

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

Elementos da Constituição

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

Elementos Orgânicos

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

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

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

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

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

Elementos Limitativos

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

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

Elementos Socioideológicos

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

5 Ibid., p. 33.

Ciclos constitucionais: o movimento do constitucionalismo

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

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

Lei natural como primeiro limitador do arbítrio estatal

A ideia de limitação do arbítrio estatal, em termos teóricos, começa a ser delineada muito antes do combate ao absolutismo renascentista em si. Neste sentido, remonta-se à literatura grega. Na obra do filósofo Sófocles⁶ intitulada *Antígona*, a personagem se vê em conflito entre seguir o que é justo pela lei dos homens em detrimento do que é justo por natureza quando o rei Creonte impõe que o corpo de seu irmão não seja enterrado porque havia lutado contra o país. Neste sentido, a personagem Antígona defende, ao ser questionada sobre o descumprimento da ordem do rei: “sim, pois não foi decisão de Zeus; e a Justiça, a deusa que habita com as divindades subterrâneas, jamais estabeleceu tal decreto entre os humanos; tampouco acredito que tua proclamação tenha legitimidade para conferir a um mortal o poder de infringir as leis divinas, nunca escritas, porém irrevogáveis; não existem a partir de ontem, ou de hoje; são eternas, sim! E ninguém pode dizer desde quando vigoram! Decretos como o que proclamaste, eu, que não temo o poder de homem algum, posso violar sem merecer a punição dos deuses! [...]”.

Em termos de discussão filosófica, muito se falou a respeito do Direito Natural, limitador do arbítrio estatal, antes da ascensão do absolutismo. Desde a filosofia grega clássica, passando pela construção da civilização romana com o pensamento de Cícero, culminando no pensamento da Idade Média fundado no cristianismo, notadamente pelo pensamento de Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino. No geral, compreende-se a existência de normas transcendentais que não precisam ser escritas para que devam ser consideradas existentes e, mais do que isso, consolida-se a premissa de que norma escrita contrária à lei natural não poderia ser norma válida.

“A estes princípios, que são dados e não postos por convenção, os homens têm acesso através da razão comum a todos, e são estes princípios que permitem qualificar as condutas humanas como boas ou más – uma qualificação que promove uma contínua vinculação entre norma e valor e, portanto, entre Direito e Moral”⁷. Sendo assim, pela

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

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

concepção de Direito Natural se funda o primeiro elemento axiológico do constitucionalismo, que é a limitação do arbítrio estatal.

Ascensão do absolutismo

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

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

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

O *príncipe*, obra de Maquiavel (1469 D.C. - 1527 D.C.) considerada um marco para o pensamento absolutista, relata com precisão este contexto no qual o poder do soberano poderia se sobrepor a qualquer direito alegadamente inato ao ser humano desde que sua atitude garantisse a manutenção do poder. Maquiavel⁸ considera “na conduta dos homens, especialmente dos príncipes, contra a qual não há recurso, os fins justificam os meios. Portanto, se um príncipe pretende conquistar e manter o poder, os meios que empregue serão sempre tidos como honrosos, e elogiados por todos, pois o vulgo atenta sempre para as aparências e os resultados”.

Os monarcas dos séculos XVI, XVII e XVIII agiam de forma autocrática, baseados na teoria política desenvolvida até então que negava a exigência do respeito ao Direito Natural no espaço público. Somente num momento histórico posterior se permitiu algum resgate da aproximação entre a

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

Moral e o Direito, qual seja o da Revolução Intelectual dos séculos XVII e XVIII, com o movimento do Iluminismo, que conferiu alicerce para as Revoluções Francesa e Industrial – ainda assim a visão antropocentrista permaneceu, mas começou a se consolidar a ideia de que não era possível que o soberano impusesse tudo incondicionalmente aos seus súditos.

Iluminismo e o pensamento contratualista

O Iluminismo lançou base para os principais eventos que ocorreram no início da Idade Contemporânea, quais sejam as Revoluções Francesa, Americana e Industrial. Tiveram origem nestes movimentos todos os principais fatos do século XIX e do início do século XX, por exemplo, a disseminação do liberalismo burguês, o declínio das aristocracias fundiárias e o desenvolvimento da consciência de classe entre os trabalhadores⁹.

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

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

⁹ BURNS, Edward McNall. *História da civilização ocidental: do homem das cavernas às nave espacialis*. 43. ed. Atualização Robert E. Lerner e Standisch Meacham. São Paulo: Globo, 2005. v. 2.

Rumos do constitucionalismo

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

Histórico das Constituições Brasileiras

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

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

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

Foi a que por mais tempo vigorou no Brasil – 65 anos. Era semirrígida, criando procedimentos diversos de alteração das normas constitucionais (única brasileira que teve esta característica). Estabelecia o catolicismo como religião oficial (Estado confessional). Não permitia que todos votassem, mas apenas os que demonstrassem certa renda (sufragio censitário).

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

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

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

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

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

Promulgada por uma Assembleia Nacional Constituinte reunida no Rio de Janeiro, a qual elegeu indiretamente Getúlio Vargas como Presidente da República. Decorreu de um delicado contexto histórico, após a quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, entrando em crise a política do café com leite segundo a qual a indicação do Presidente deveria



NOÇÕES DE ORÇAMENTO PÚBLICO

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS. DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO. MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO; NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS.

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

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

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

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

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

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

Pode-se melhorar a informação oferecida aos cidadãos sem dificultar o entendimento, através da técnica chamada análise vertical, agrupando as receitas e despesas em conjuntos (atividade, grupo, função), destacando-se individualmente aqueles que tenham participação significativa. É apresentada a participação percentual dos valores destinados a cada item no total das despesas ou

receitas. Em vez de comunicar um conjunto de números de difícil entendimento ou valores sem base de comparação, é possível divulgar informações do tipo “a prefeitura vai gastar 15% dos seus recursos com pavimentação”, por exemplo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os orçamentos sintéticos, ao apresentar o orçamento (ou partes dele, como o plano de obras e os orçamentos setoriais) de forma resumida, fornecem uma informação rápida e acessível.

A análise vertical permite compreender o que de fato influencia a receita e para onde se destinam os recursos, sem a “poluição numérica” de dezenas de rubricas de baixo valor. Funciona como um demonstrativo de origens e aplicações dos recursos da prefeitura, permitindo identificar com clareza o grau de dependência do governo de recursos próprios e de terceiros, a importância relativa das principais despesas, através do esclarecimento da proporção dos recursos destinada ao pagamento do serviço de terceiros, dos materiais de consumo, encargos financeiros, obras, etc.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Evolução histórica dos princípios orçamentários constitucionais

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

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

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

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

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

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

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

Resultado da experiência histórica da gestão dos recursos públicos, os princípios orçamentários foram sendo desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência, permitindo às normas orçamentárias adquirirem crescente eficácia, ou seja, que produzissem o efeito desejado, tivessem efetividade social, e fossem realmente observadas pelos receptores da norma, em especial o agente público.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A reforma na Constituição imperial de 1824, emendada pela Lei de 12.08.1834, regulou o funcionamento das assembleias legislativas provinciais definindo-lhes a com-

petência na fixação das receitas e despesas municipais e provinciais, bem como regrado a repartição entre os municípios e a sua fiscalização.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os PRINCÍPIOS DA **UNIDADE E DA UNIVERSALIDADE** também sofreriam alterações na Constituição de 1967. Esses princípios são complementares: todas as receitas e todas as despesas de todos os Poderes, órgãos e

entidades devem estar consignadas num único documento, numa única conta, de modo a evidenciar a completa situação fiscal para o período.

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

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

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

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

Esta última sim, e somente esta, merecedora de tratamento em documento separado, observadas em seu âmbito a unidade e a universalidade, já que se trata de

um sistema distinto de prestações e contraprestações de caráter continuado, que deve manter um equilíbrio econômico-financeiro auto-sustentado.

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

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

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

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

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

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

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

Princípios Orçamentários

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