



CÓD: SL-136JL-22
7908433225126

SEE-PE

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Analista em Gestão Educacional

Especialidade: Geral

EDITAL Nº 1 – SEE/PE – ANALISTA E ASSISTENTE, DE 19 DE JULHO DE 2022

Língua Portuguesa

1. Compreensão E Interpretação De Textos De Gêneros Variados. Reconhecimento De Tipos E Gêneros Textuais.	9
2. Domínio Da Ortografia Oficial	22
3. Domínio Dos Mecanismos De Coesão Textual. Emprego De Elementos De Referência, Substituição E Repetição, De Conectores E De Outros Elementos De Sequencição Textual	23
4. Emprego De Tempos E Modos Verbais. Domínio Da Estrutura Morfossintática Do Período. Emprego Das Classes De Palavras	23
5. Relações De Coordenação Entre Orações E Entre Termos Da Oração. Relações De Subordinação Entre Orações E Entre Termos Da Oração	28
6. Emprego Dos Sinais De Pontuação	31
7. Concordância Verbal E Nominal	33
8. Regência Verbal E Nominal	33
9. Emprego Do Sinal Indicativo De Crase	34
10. Colocação Dos Pronomes Átonos	34
11. Reescrita De Frases E Parágrafos Do Texto. Substituição De Palavras Ou De Trechos De Texto. Reorganização Da Estrutura De Orações E De Períodos Do Texto. Reescrita De Textos De Diferentes Gêneros E Níveis De Formalidade.	35
12. Significação Das Palavras	36

Noções De Direito Administrativo

13. Estado, Governo E Administração Pública: Conceitos, Elementos, Poderes E Organização; Natureza, Fins E Princípios.	49
14. Organização Administrativa Do Estado. Administração Direta E Indireta	52
15. Agentes Públicos: Espécies E Classificação, Poderes, Deveres E Prerrogativas, Cargo, Emprego E Função Públicos	55
16. Poderes Administrativos.	66
17. Atos Administrativos: Conceitos, Requisitos, Atributos, Classificação, Espécies E Invalidação	72
18. Controle E Responsabilização Da Administração: Controle Administrativo, Controle Judicial, Controle Legislativo	82
19. Responsabilidade Civil Do Estado	87

Noções De Direito Constitucional

1. Constituição. Conceito, Classificações.	93
2. Princípios Fundamentais	98
3. Direitos E Garantias Fundamentais. Direitos E Deveres Individuais E Coletivos, Direitos Sociais, Nacionalidade, Cidadania, Direitos Políticos, Partidos Políticos.	99
4. Organização Político-Administrativa. União, Estados, Distrito Federal, Municípios E Territórios.	110
5. Administração Pública. Disposições Gerais, Servidores Públicos.	114
6. Poder Judiciário. Disposições Gerais. Órgãos Do Poder Judiciário. Competências	117
7. Funções Essenciais À Justiça	120
8. Jurisprudência Aplicada Dos Tribunais Superiores.	121

Ética No Serviço Público

1. Ética No Serviço Público	127
2. Ética, Princípios E Valores.	127
3. Ética E Democracia: Exercício Da Cidadania	128
4. Ética E Função Pública	129
5. Ética No Setor Público	130
6. Lei Nº 8.429/1992 E Suas Alterações. Disposições Gerais. Atos De Improbidade Administrativa	131
7. Lei Nº 12.846/2013 E Suas Alterações	136
8. Lei Nº 16.309/2018.	139

Atualidades (Digital)

1. Tópicos Relevantes E Atuais De Diversas Áreas, Tais Como Segurança, Transportes, Política, Economia, Sociedade, Educação, Saúde, Cultura, Tecnologia, Energia, Relações Internacionais, Desenvolvimento Sustentável, Ecologia E Suas Inter-Relações 151

Administração Geral e Pública

1. Evolução da administração. Principais abordagens da administração (clássica até contingencial). Funções de administração: planejamento, organização, direção e controle. Processo de planejamento. Planejamento estratégico: visão, missão e análise SWOT. Análise competitiva e estratégias genéricas. Redes e alianças. Planejamento tático. Planejamento operacional. Administração por objetivos. Balanced scorecard. Processo decisório. Organização. Estrutura organizacional. Tipos de departamentalização: características, vantagens e desvantagens de cada tipo. Organização informal. Cultura organizacional. Direção. Motivação e liderança. Comunicação. Descentralização e delegação. Controle. Características. Tipos, vantagens e desvantagens. Sistema de medição de desempenho organizacional. 153
2. Evolução da administração pública no Brasil (após 1930); reformas administrativas; a nova gestão pública. 166
3. Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional. Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas. Recrutamento e seleção de pessoas. Objetivos e características. Principais tipos, características, vantagens e desvantagens. Principais técnicas de seleção de pessoas: características, vantagens e desvantagens. Análise e descrição de cargos. Capacitação de pessoas. Gestão de desempenho 173
4. Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ferramentas de gestão da qualidade. 192
5. Modelo da fundação nacional da qualidade. 203
6. Modelo de gestão pública. 204
7. Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos. Principais características dos modelos de gestão de projetos. Projetos e suas etapas. 205
8. Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos. Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos. Noções de estatística aplicada ao controle e a melhoria de processos. 208

Direito Administrativo

1. Estado, governo e administração pública. Conceitos. 215
2. Direito administrativo. Conceito. Objeto. Fontes. 218
3. Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies. Extinção do ato administrativo. Cassação, anulação, revogação e convalidação. Decadência administrativa. 221
4. Agentes públicos. Conceito. Espécies. Cargo, emprego e função pública. Provimento. Vacância. Efetividade, estabilidade e vitaliciedade. Remuneração. Direitos e deveres. Responsabilidade. Processo administrativo disciplinar. Disposições constitucionais aplicáveis. 232
5. Lei Complementar Estadual nº 703/2013. 244
6. Poderes da administração pública. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso de poder. 244
7. Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da administração pública. 250
8. Responsabilidade civil do Estado. Evolução histórica. Responsabilidade por ato comissivo do Estado. Responsabilidade por omissão do Estado. Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado. Reparação do dano. Direito de regresso. 259
9. Serviços públicos. Conceito. Elementos constitutivos. Formas de prestação e meios de execução. Delegação. Concessão, permissão e autorização. Classificação. Princípios. 264
10. Organização administrativa. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Entidades paraestatais e terceiro setor. Serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público. 274
11. Controle da administração pública. Controle exercido pela administração pública. Controle judicial. Controle legislativo. 278
12. Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (improbidade administrativa). 282
13. Lei nº 11.781/2000 e suas alterações (Lei estadual de processo administrativo). 290
14. Licitações e contratos administrativos. Lei nº 8.666/1993 e suas alterações. Lei nº 14.133/2021. Fundamentos constitucionais. 295
15. Lei nº 10.520/2002 e demais disposições normativas relativas ao pregão. 305
16. Decreto nº 7.892/2013 e suas alterações (sistema de registro de preços). 306
17. Lei nº 12.462/2011 e suas alterações (Regime Diferenciado de Contratações Públicas). 311
18. Decreto nº 6.170/2007 e suas alterações. 322

19. Portaria Interministerial nº 424/2016 e suas alterações.	327
20. Lei nº 13.019/2014 e suas alterações.	348
21. Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção;	362
22. Lei nº 4.320/1964 – Normas Gerais de Direito Financeiro.	366

Direito Constitucional

1. Aplicabilidade das normas constitucionais. Normas de eficácia plena, contida e limitada. Normas programáticas	377
2. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Princípios fundamentais.	377
3. Direitos e garantias fundamentais	378
4. Organização político-administrativa do Estado. Estado federal brasileiro, União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios	388
5. Poder Executivo. Atribuições e responsabilidades do Presidente da República	392
6. Poder Legislativo. Estrutura. Funcionamento e atribuições. Processo legislativo. Fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Comissões parlamentares de inquérito.	393
7. Poder Judiciário. Disposições gerais. Órgãos do poder Judiciário. Organização e competências, Conselho Nacional de Justiça	397
8. Funções essenciais à justiça.	400
9. Finanças públicas. Normas gerais. Orçamentos.	401
10. Financiamento da Educação Pública	415
11. Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB.	419

Noções de Administração Financeira e Orçamentária

1. Orçamento público. Conceito. Técnicas orçamentárias. Princípios orçamentários. Ciclo orçamentário. Processo orçamentário. O orçamento público no Brasil. Sistema de planejamento e de orçamento federal. Plano plurianual. Diretrizes orçamentárias. Orçamento anual. Sistema e processo de orçamentação. Classificações orçamentárias. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais	437
2. Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações. Alterações orçamentárias.	464
3. Receita pública. Conceito e classificações. Estágios. Fontes. Dívida ativa	472
4. Despesa pública. Conceito e classificações. Estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida flutuante e fundada. Suprimento de fundos.	474
5. Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal).	487
6. Lei nº 4.320/1964 e suas alterações	502

Material Digital

Bases Legais E Temas Da Educação Nacional E Estadual

1. Constituição Federal De 1988 (Artigos N° 205 A N° 214).	03
2. Lei De Diretrizes E Bases Da Educação – Lei Federal Nº 9.394/1996 E Suas Alterações.	05
3. Estatuto Da Criança E Do Adolescente – Lei Federal Nº 8.069/1990 E Suas Alterações.	26
4. Lei Brasileira De Inclusão Lei Federal Nº13.146/2015 E Suas Alterações.	63
5. Diretrizes Curriculares Nacionais Para O Ensino Fundamental De 9 Anos – Resolução Cne-Ceb Nº 07/2010.	79
6. As Diretrizes Curriculares Nacionais Para O Ensino Médio – Resolução Cne/Ceb Nº 03/2018.	106
7. Diretrizes Operacionais Para A Educação De Jovens E Adultos Nos Aspectos Relativos Ao Seu Alinhamento À Política Nacional De Alfabetização (Pna) E À Base Nacional Comum Curricular (Bncc).	113
8. Lei Nº 13.415/2017 - Reforma Do Ensino Médio;	150
9. Lei Nº 15.533, De 23 De Junho De 2015 – Plano Estadual De Educação.	152
10. Lei 6.123 De 20 De Julho De 1968 E Suas Alterações – Estatuto Servidor Público Estadual (Título Ii - Do Provimento / Capítulo Ii - Da Nomeação/Seção Vii - Do Estágio Probatório, Título Iv - Dos Direitos E Vantagens/ Capítulo I – Do Art. 85 Ao Art. 95/ Capítulo V – Do Art. 103 Ao Art. 108-A / Capítulo Vi, Título V - Do Regime Disciplinar).	162

Legislação Estadual

1. Lei nº 7.741, de 23 de outubro de 1978 (Código de Administração Financeira do Estado de Pernambuco) 177
2. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 203
3. Lei nº 16.722, de 9 de dezembro de 2019. – Dispõe sobre a obrigatoriedade de implantação de Programa de Integridade por pessoas jurídicas de direito privado que contratarem com o Estado de Pernambuco 215
4. Lei Estadual nº 16.309/18 – Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, no âmbito do Poder Executivo Estadual 218
5. Lei Estadual nº 12.600/04 – Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco 226
6. Resolução TC nº 36/18 – Dispõe sobre instauração, instrução e processamento de tomadas de contas especiais. 247
7. Lei Estadual nº 13.178/2006 – Uniformiza o procedimento administrativo para constituição de crédito não tributário do Estado de Pernambuco, não disciplinado em legislação específica, e dá outras providências 253

Atenção

- Para estudar o Conteúdo Digital Complementar e Exclusivo acesse sua “Área do Cliente” em nosso site.

<https://www.editorasolucao.com.br/retificacoes>

IDENTIFICAÇÃO DE EFEITOS DE IRONIA OU HUMOR EM TEXTOS VARIADOS**Ironia**

Ironia é o recurso pelo qual o emissor diz o contrário do que está pensando ou sentindo (ou por pudor em relação a si próprio ou com intenção depreciativa e sarcástica em relação a outrem).

A ironia consiste na utilização de determinada palavra ou expressão que, em um outro contexto diferente do usual, ganha um novo sentido, gerando um efeito de humor.

Exemplo:



Na construção de um texto, ela pode aparecer em três modos: ironia verbal, ironia de situação e ironia dramática (ou satírica).

Ironia verbal

Ocorre quando se diz algo pretendendo expressar outro significado, normalmente oposto ao sentido literal. A expressão e a intenção são diferentes.

Exemplo: Você foi tão bem na prova! Tirou um zero incrível!

Ironia de situação

A intenção e resultado da ação não estão alinhados, ou seja, o resultado é contrário ao que se espera ou que se planeja.

Exemplo: Quando num texto literário uma personagem planeja uma ação, mas os resultados não saem como o esperado. No livro "Memórias Póstumas de Brás Cubas", de Machado de Assis, a personagem título tem obsessão por ficar conhecida. Ao longo da vida, tenta de muitas maneiras alcançar a notoriedade sem sucesso. Após a morte, a personagem se torna conhecida. A ironia é que planejou ficar famoso antes de morrer e se tornou famoso após a morte.

Ironia dramática (ou satírica)

A ironia dramática é um efeito de sentido que ocorre nos textos literários quando o leitor, a audiência, tem mais informações do que tem um personagem sobre os eventos da narrativa e sobre intenções de outros personagens. É um recurso usado para aprofundar os significados ocultos em diálogos e ações e que, quando captado pelo leitor, gera um clima de suspense, tragédia ou mesmo comédia, visto que um personagem é posto em situações que geram conflitos e mal-entendidos porque ele mesmo não tem ciência do todo da narrativa.

Exemplo: Em livros com narrador onisciente, que sabe tudo o que se passa na história com todas as personagens, é mais fácil aparecer esse tipo de ironia. A peça como Romeu e Julieta, por exemplo, se inicia com a fala que relata que os protagonistas da história irão morrer em decorrência do seu amor. As personagens agem ao longo da peça esperando conseguir atingir seus objetivos, mas a plateia já sabe que eles não serão bem-sucedidos.

Humor

Nesse caso, é muito comum a utilização de situações que pareçam cômicas ou surpreendentes para provocar o efeito de humor.

Situações cômicas ou potencialmente humorísticas compartilham da característica do efeito surpresa. O humor reside em ocorrer algo fora do esperado numa situação.

Há diversas situações em que o humor pode aparecer. Há as tirinhas e charges, que aliam texto e imagem para criar efeito cômico; há anedotas ou pequenos contos; e há as crônicas, frequentemente acessadas como forma de gerar o riso.

Os textos com finalidade humorística podem ser divididos em quatro categorias: anedotas, cartuns, tiras e charges.

Exemplo:

**ANÁLISE E A INTERPRETAÇÃO DO TEXTO SEGUNDO O GÊNERO EM QUE SE INSCREVE**

Compreender um texto trata da análise e decodificação do que de fato está escrito, seja das frases ou das ideias presentes. Interpretar um texto, está ligado às conclusões que se pode chegar ao conectar as ideias do texto com a realidade. Interpretação trabalha com a subjetividade, com o que se entendeu sobre o texto.

Interpretar um texto permite a compreensão de todo e qualquer texto ou discurso e se amplia no entendimento da sua ideia principal. Compreender relações semânticas é uma competência imprescindível no mercado de trabalho e nos estudos.

Quando não se sabe interpretar corretamente um texto pode-se criar vários problemas, afetando não só o desenvolvimento profissional, mas também o desenvolvimento pessoal.

Busca de sentidos

Para a busca de sentidos do texto, pode-se retirar do mesmo os **tópicos frasais** presentes em cada parágrafo. Isso auxiliará na apreensão do conteúdo exposto.

Isso porque é ali que se fazem necessários, estabelecem uma relação hierárquica do pensamento defendido, retomando ideias já citadas ou apresentando novos conceitos.

Por fim, concentre-se nas ideias que realmente foram explicitadas pelo autor. Textos argumentativos não costumam conceder espaço para divagações ou hipóteses, supostamente contidas nas entrelinhas. Deve-se ater às ideias do autor, o que não quer dizer que o leitor precise ficar preso na superfície do texto, mas é fundamental que não sejam criadas suposições vagas e inespecíficas.

Importância da interpretação

A prática da leitura, seja por prazer, para estudar ou para se informar, aprimora o vocabulário e dinamiza o raciocínio e a interpretação. A leitura, além de favorecer o aprendizado de conteúdos específicos, aprimora a escrita.

Uma interpretação de texto assertiva depende de inúmeros fatores. Muitas vezes, apressados, descuidamo-nos dos detalhes presentes em um texto, achamos que apenas uma leitura já se faz suficiente. Interpretar exige paciência e, por isso, sempre releia o texto, pois a segunda leitura pode apresentar aspectos surpreendentes que não foram observados previamente. Para auxiliar na busca de sentidos do texto, pode-se também retirar dele os **tópicos frasais** presentes em cada parágrafo, isso certamente auxiliará na apreensão do conteúdo exposto. Lembre-se de que os parágrafos não estão organizados, pelo menos em um bom texto, de maneira aleatória, se estão no lugar que estão, é porque ali se fazem necessários, estabelecendo uma relação hierárquica do pensamento defendido, retomando ideias já citadas ou apresentando novos conceitos.

Concentre-se nas ideias que de fato foram explicitadas pelo autor: os textos argumentativos não costumam conceder espaço para divagações ou hipóteses, supostamente contidas nas entrelinhas. Devemos nos ater às ideias do autor, isso não quer dizer que você precise ficar preso na superfície do texto, mas é fundamental que não criemos, à revelia do autor, suposições vagas e inespecíficas. Ler com atenção é um exercício que deve ser praticado à exaustão, assim como uma técnica, que fará de nós leitores proficientes.

Diferença entre compreensão e interpretação

A compreensão de um texto é fazer uma análise objetiva do texto e verificar o que realmente está escrito nele. Já a interpretação imagina o que as ideias do texto têm a ver com a realidade. O leitor tira conclusões subjetivas do texto.

Gêneros Discursivos

Romance: descrição longa de ações e sentimentos de personagens fictícios, podendo ser de comparação com a realidade ou totalmente irreal. A diferença principal entre um romance e uma novela é a extensão do texto, ou seja, o romance é mais longo. No romance nós temos uma história central e várias histórias secundárias.

Conto: obra de ficção onde é criado seres e locais totalmente imaginário. Com linguagem linear e curta, envolve poucas personagens, que geralmente se movimentam em torno de uma única ação, dada em um só espaço, eixo temático e conflito. Suas ações encaminham-se diretamente para um desfecho.

Novela: muito parecida com o conto e o romance, diferencia-se por sua extensão. Ela fica entre o conto e o romance, e tem a história principal, mas também tem várias histórias secundárias. O

tempo na novela é baseada no calendário. O tempo e local são definidos pelas histórias dos personagens. A história (enredo) tem um ritmo mais acelerado do que a do romance por ter um texto mais curto.

Crônica: texto que narra o cotidiano das pessoas, situações que nós mesmos já vivemos e normalmente é utilizado a ironia para mostrar um outro lado da mesma história. Na crônica o tempo não é relevante e quando é citado, geralmente são pequenos intervalos como horas ou mesmo minutos.

Poesia: apresenta um trabalho voltado para o estudo da linguagem, fazendo-o de maneira particular, refletindo o momento, a vida dos homens através de figuras que possibilitam a criação de imagens.

Editorial: texto dissertativo argumentativo onde expressa a opinião do editor através de argumentos e fatos sobre um assunto que está sendo muito comentado (polêmico). Sua intenção é convencer o leitor a concordar com ele.

Entrevista: texto expositivo e é marcado pela conversa de um entrevistador e um entrevistado para a obtenção de informações. Tem como principal característica transmitir a opinião de pessoas de destaque sobre algum assunto de interesse.

Cantiga de roda: gênero empírico, que na escola se materializa em uma concretude da realidade. A cantiga de roda permite as crianças terem mais sentido em relação a leitura e escrita, ajudando os professores a identificar o nível de alfabetização delas.

Receita: texto instrucional e injuntivo que tem como objetivo de informar, aconselhar, ou seja, recomendam dando uma certa liberdade para quem recebe a informação.

DISTINÇÃO DE FATO E OPINIÃO SOBRE ESSE FATO**Fato**

O fato é algo que aconteceu ou está acontecendo. A existência do fato pode ser constatada de modo indiscutível. O fato pode ser uma coisa que aconteceu e pode ser comprovado de alguma maneira, através de algum documento, números, vídeo ou registro.

Exemplo de fato:

A mãe foi viajar.

Interpretação

É o ato de dar sentido ao fato, de entendê-lo. Interpretamos quando relacionamos fatos, os comparamos, buscamos suas causas, previmos suas consequências.

Entre o fato e sua interpretação há uma relação lógica: se apontamos uma causa ou consequência, é necessário que seja plausível. Se comparamos fatos, é preciso que suas semelhanças ou diferenças sejam detectáveis.

Exemplos de interpretação:

A mãe foi viajar porque considerou importante estudar em outro país.

A mãe foi viajar porque se preocupava mais com sua profissão do que com a filha.

Opinião

A opinião é a avaliação que se faz de um fato considerando um juízo de valor. É um julgamento que tem como base a interpretação que fazemos do fato.

ÓRGÃO — é criado por meio de lei.

ORGANIZAÇÃO INTERNA — pode ser feita por **DECRETO**, desde que não provoque aumento de despesas, bem como a criação ou a extinção de outros órgãos.

ÓRGÃOS DE CONTROLE — Trata-se dos prepostos a fiscalizar e controlar a atividade de outros órgãos e agentes”. Exemplo: Tribunal de Contas da União.

Pessoas administrativas

Explicita-se que as entidades administrativas são a própria Administração Indireta, composta de forma taxativa pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

De forma contrária às pessoas políticas, tais entidades, não são reguladas pelo Direito Administrativo, não detendo poder político e encontram-se vinculadas à entidade política que as criou. Não existe hierarquia entre as entidades da Administração Pública indireta e os entes federativos que as criou. Ocorre, nesse sentido, uma vinculação administrativa em tais situações, de maneira que os entes federativos somente conseguem manter-se no controle se as entidades da Administração Indireta estiverem desempenhando as funções para as quais foram criadas de forma correta.

Pessoas políticas

As pessoas políticas são os entes federativos previstos na Constituição Federal. São eles a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Denota-se que tais pessoas ou entes, são regidos pelo Direito Constitucional, vindo a deter uma parcela do poder político. Por esse motivo, afirma-se que tais entes são autônomos, vindo a se organizar de forma particular para alcançar as finalidades avençadas na Constituição Federal.

Assim sendo, não se confunde autonomia com soberania, pois, ao passo que a autonomia consiste na possibilidade de cada um dos entes federativos organizar-se de forma interna, elaborando suas leis e exercendo as competências que a eles são determinadas pela Constituição Federal, a soberania nada mais é do que uma característica que se encontra presente somente no âmbito da República Federativa do Brasil, que é formada pelos referidos entes federativos.

Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno, criadas por lei específica para a execução de atividades especiais e típicas da Administração Pública como um todo. Com as autarquias, a impressão que se tem, é a de que o Estado veio a descentralizar determinadas atividades para entidades eivadas de maior especialização.

As autarquias são especializadas em sua área de atuação, dando a ideia de que os serviços por elas prestados são feitos de forma mais eficaz e venham com isso, a atingir de maneira contundente a sua finalidade, que é o bem comum da coletividade como um todo. Por esse motivo, aduz-se que as autarquias são um serviço público descentralizado. Assim, devido ao fato de prestarem esse serviço público especializado, as autarquias acabam por se assemelhar em tudo o que lhes é possível, ao entidade estatal a que estiverem servindo. Assim sendo, as autarquias se encontram sujeitas ao mesmo regime jurídico que o Estado. Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles, as autarquias são uma “*longa manus*” do Estado, ou seja, são executoras de ordens determinadas pelo respectivo ente da Federação a que estão vinculadas.

As autarquias são criadas por lei específica, que de forma obrigacional deverá ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do ente federativo a que estiver vinculada. Explicita-se também que a função administrativa, mesmo que esteja sendo exercida tipica-

mente pelo Poder Executivo, pode vir a ser desempenhada, em regime totalmente atípico pelos demais Poderes da República. Em tais situações, infere-se que é possível que sejam criadas autarquias no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, oportunidade na qual a iniciativa para a lei destinada à sua criação, deverá, obrigatoriamente, segundo os parâmetros legais, ser feita pelo respectivo Poder.

Empresas Públicas

Sociedades de Economia Mista

São a parte da Administração Indireta mais voltada para o direito privado, sendo também chamadas pela maioria doutrinária de empresas estatais.

Tanto as empresas públicas, quanto as sociedades de economia mista, no que se refere à sua área de atuação, podem ser divididas entre prestadoras diversas de serviço público e plenamente atuantes na atividade econômica de modo geral. Assim sendo, obtemos dois tipos de empresas públicas e dois tipos de sociedades de economia mista.

Ressalta-se que ao passo que as empresas estatais exploradoras de atividade econômica estão sob a égide, no plano constitucional, pelo art. 173, sendo que a sua atividade se encontra regida pelo direito privado de maneira prioritária, as empresas estatais prestadoras de serviço público são reguladas, pelo mesmo diploma legal, pelo art. 175, de maneira que sua atividade é regida de forma exclusiva e prioritária pelo direito público.

Observação importante: todas as empresas estatais, sejam prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividade econômica, possuem personalidade jurídica de direito privado.

O que diferencia as empresas estatais exploradoras de atividade econômica das empresas estatais prestadoras de serviço público é a atividade que exercem. Assim, sendo ela prestadora de serviço público, a atividade desempenhada é regida pelo direito público, nos ditames do artigo 175 da Constituição Federal que determina que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” Já se for exploradora de atividade econômica, como maneira de evitar que o princípio da livre concorrência reste-se prejudicado, as referidas atividades deverão ser reguladas pelo direito privado, nos ditames do artigo 173 da Constituição Federal, que assim determina:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da Administração Pública;

IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de Administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores

Vejamos em síntese, algumas características em comum das empresas públicas e das sociedades de economia mista:

- Devem realizar concurso público para admissão de seus empregados;
- Não estão alcançadas pela exigência de obedecer ao teto constitucional;
- Estão sujeitas ao controle efetuado pelos Tribunais de Contas, bem como ao controle do Poder Legislativo;
- Não estão sujeitas à falência;
- Devem obedecer às normas de licitação e contrato administrativo no que se refere às suas atividades-meio;
- Devem obedecer à vedação à acumulação de cargos prevista constitucionalmente;
- Não podem exigir aprovação prévia, por parte do Poder Legislativo, para nomeação ou exoneração de seus diretores.

Fundações e outras entidades privadas delegatárias

Identifica-se no processo de criação das fundações privadas, duas características que se encontram presentes de forma contundente, sendo elas a doação patrimonial por parte de um instituidor e a impossibilidade de terem finalidade lucrativa.

O Decreto 200/1967 e a Constituição Federal Brasileira de 1988 conceituam Fundação Pública como sendo um ente de direito predominantemente de direito privado, sendo que a Constituição Federal dá à Fundação o mesmo tratamento oferecido às Sociedades de Economia Mista e às Empresas Públicas, que permite autorização da criação, por lei e não a criação direta por lei, como no caso das autarquias.

Entretanto, a doutrina majoritária e o STF aduzem que a Fundação Pública poderá ser criada de forma direta por meio de lei específica, adquirindo, desta forma, personalidade jurídica de direito público, vindo a criar uma Autarquia Fundacional ou Fundação Autárquica.

Observação importante: a autarquia é definida como serviço personificado, ao passo que uma autarquia fundacional é conceituada como sendo um patrimônio de forma personificada destinado a uma finalidade específica de interesse social.

Vejamos como o Código Civil determina:

Art. 41 - São pessoas jurídicas de direito público interno:(...)

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

No condizente à Constituição, denota-se que esta não faz distinção entre as Fundações de direito público ou de direito privado. O termo Fundação Pública é utilizado para diferenciar as fundações da iniciativa privada, sem que haja qualquer tipo de ligação com a Administração Pública.

No entanto, determinadas distinções poderão ser feitas, como por exemplo, a imunidade tributária recíproca que é destinada somente às entidades de direito público como um todo. Registra-se que o foro de ambas é na Justiça Federal.

Delegação Social

Organizações sociais

As organizações sociais são entidades privadas que recebem o atributo de Organização Social. Várias são as entidades criadas por particulares sob a forma de associação ou fundação que desempenham atividades de interesse público sem fins lucrativos. Ao passo que algumas existem e conseguem se manter sem nenhuma ligação com o Estado, existem outras que buscam se aproximar do Estado com o fito de receber verbas públicas ou bens públicos com o objetivo de continuarem a desempenhar sua atividade social. Nos parâmetros da Lei 9.637/1998, o Poder Executivo Federal poderá

constituir como Organizações Sociais pessoas jurídicas de direito privado, que não sejam de fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos da lei. Ressalte-se que as entidades privadas que vierem a atuar nessas áreas poderão receber a qualificação de OSs.

Lembremos que a Lei 9.637/1998 teve como fulcro transferir os serviços que não são exclusivos do Estado para o setor privado, por intermédio da absorção de órgãos públicos, vindo a substituí-los por entidades privadas. Tal fenômeno é conhecido como publicização. Com a publicização, quando um órgão público é extinto, logo, outra entidade de direito privado o substitui no serviço anteriormente prestado. Denota-se que o vínculo com o poder público para que seja feita a qualificação da entidade como organização social é estabelecido com a celebração de contrato de gestão. Outrossim, as Organizações Sociais podem receber recursos orçamentários, utilização de bens públicos e servidores públicos.

Organizações da sociedade civil de interesse público

São conceituadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, nas quais os objetivos sociais e normas estatutárias devem obedecer aos requisitos determinados pelo art. 3º da Lei n. 9.790/1999. Denota-se que a qualificação é de competência do Ministério da Justiça e o seu âmbito de atuação é parecido com o da OS, entretanto, é mais amplo. Vejamos:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I – promoção da assistência social;

II – promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III – promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV – promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V – promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII – promoção do voluntariado;

VIII – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX – experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioproductivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X – promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI – promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII – estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

A lei das Oscips apresenta um rol de entidades que não podem receber a qualificação. Vejamos:

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

I – as sociedades comerciais;

II – os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

Princípios de Interpretação Constitucional

• **Princípio da Unidade da Constituição**

O texto constitucional deve ser interpretado de forma a evitar contradições internas (antinomias), sobretudo entre os princípios constitucionais estabelecidos. O intérprete deve considerar a Constituição na sua totalidade, harmonizando suas aparentes contradições.

• **Princípio do Efeito Integrador**

Traduz a ideia de que na resolução dos problemas jurídico-constitucionais deve-se dar primazia aos critérios que favoreçam a unidade político-social, uma vez que a Constituição é um elemento do processo de integração comunitária.

• **Princípio da Máxima Efetividade**

Também chamado de princípio da eficiência, ou princípio da interpretação efetiva, reza que a interpretação constitucional deve atribuir o sentido que dê maior efetividade à norma constitucional para que ela cumpra sua função social.

É hoje um princípio aplicado a todas as normas constitucionais, sendo, sobretudo, aplicado na interpretação dos direitos fundamentais.

• **Princípio da Justeza**

Também chamado de princípio da conformidade funcional, estabelece que os órgãos encarregados da interpretação constitucional não devem chegar a um resultado que subverta o esquema organizatório e funcional traçado pelo legislador constituinte.

Ou seja, não pode o intérprete alterar a repartição de funções estabelecida pelos Poderes Constituintes originário e derivado.

• **Princípio da Harmonização**

Este princípio também é conhecido como princípio da concordância prática, e determina que, em caso de conflito aparente entre normas constitucionais, o intérprete deve buscar a coordenação e a combinação dos bens jurídicos em conflito, de modo a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros.

• **Princípio da Força Normativa da Constituição**

Neste princípio o intérprete deve buscar a solução hermenêutica que possibilita a atualização normativa do texto constitucional, concretizando sua eficácia e permanência ao longo do tempo.

• **Princípio da Interpretação conforme a Constituição**

Este princípio determina que, em se tratando de atos normativos primários que admitem mais de uma interpretação (normas polissêmicas ou plurissignificativas), deve-se dar preferência à interpretação legal que lhe dê um sentido conforme a Constituição.

• **Princípio da Supremacia**

Nele, tem-se que a Constituição Federal é a norma suprema, haja vista ser fruto do exercício do Poder Constituinte originário. Essa supremacia será pressuposto para toda interpretação jurídico-constitucional e para o exercício do controle de constitucionalidade.

• **Princípio da Presunção de Constitucionalidade das Leis**

Segundo ele, presumem-se constitucionais as leis e atos normativos primários até que o Poder Judiciário os declare inconstitucionais. Ou seja, gozam de presunção relativa.

• **Princípio da Simetria**

Deste princípio extrai-se que, as Constituições Estaduais, a Lei Orgânica do Distrito Federal e as Leis Orgânicas Municipais devem seguir o modelo estatuído na Constituição Federal.

• **Princípio dos Poderes Implícitos**

Segundo a teoria dos poderes implícitos, para cada dever outorgado pela Constituição Federal a um determinado órgão, são implicitamente conferidos amplos poderes para o cumprimento dos objetivos constitucionais.

Classificação das Constituições

• **Quanto à Origem**

a) Democrática, Promulgada ou Popular: elaborada por legítimos representantes do povo, normalmente organizados em torno de uma Assembleia Constituinte;

b) Outorgada: imposta pela vontade de um poder absolutista ou totalitário, não democrático;

c) Cesarista, Bonapartista, Plebiscitária ou Referendária: Criada por um ditador ou imperador e posteriormente submetida à aprovação popular por plebiscito ou referendo.

• **Quanto ao Conteúdo**

a) Formal: compõe-se do que consta em documento solene;

b) Material: composta por regras que exteriorizam a forma de Estado, organizações dos Poderes e direitos fundamentais, podendo ser escritas ou costumeiras.

• **Quanto à Forma**

a) Escrita ou Instrumental: formada por um texto;

a.i) Escrita Legal – formada por um texto oriundo de documentos esparsos ou fragmentados;

a.ii) Escrita Codificada – formada por um texto inscrito em documento único.

b) Não Escrita: identificada a partir dos costumes, da jurisprudência predominante e até mesmo por documentos escritos.

• **Quanto à Estabilidade, Mutabilidade ou Alterabilidade**

a) Imutável: não prevê nenhum processo para sua alteração;

b) Fixa: só pode ser alterada pelo Poder Constituinte Originário;

c) Rígida: o processo para a alteração de suas normas é mais difícil do que o utilizado para criar leis;

d) Flexível: o processo para sua alteração é igual ao utilizado para criar leis;

e) Semirrígida ou Semiflexível: dotada de parte rígida e parte flexível.

• **Quanto à Extensão**

a) Sintética: regulamenta apenas os princípios básicos de um Estado, organizando-o e limitando seu poder, por meio da estipulação de direitos e garantias fundamentais;

b) Analítica: vai além dos princípios básicos e dos direitos fundamentais, detalhando também outros assuntos, como de ordem econômica e social.

• **Quanto à Finalidade**

- a) **Garantia:** contém proteção especial às liberdades públicas;
- b) **Dirigente:** confere atenção especial à implementação de programas pelo Estado.

• **Quanto ao Modo de Elaboração**

- a) **Dogmática:** sistematizada a partir de ideias fundamentais;
- b) **Histórica:** de elaboração lenta, pois se materializa a partir dos costumes, que se modificam ao longo do tempo.

• **Quanto à Ideologia**

- a) **Ortodoxa:** forjada sob a ótica de somente uma ideologia;
- b) **Eclética:** fundada em valores plurais.

• **Quanto ao Valor ou Ontologia (Karl Loewestein)**

- a) **Normativa:** dotada de valor jurídico legítimo;
- b) **Nominal:** sem valor jurídico, apenas social;
- c) **Semântica:** tem importância jurídica, mas não valoração legítima, pois é criada apenas para justificar o exercício de um Poder não democrático.

Classificação da Constituição da República Federativa do Brasil								
Democrática, Promulgada ou Popular	Formal	Escrita	Rígida	Analítica	Dirigente	Dogmática	Eclética	Normativa

Classificação das Normas Constitucionais

- **Normas Constitucionais de Eficácia Plena:** Possuem aplicabilidade imediata, direta e integral.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Contida:** Possuem aplicabilidade imediata, direta, mas não integral.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Limitada Definidoras de Princípios Institutivos:** Possuem aplicabilidade indireta, dependem de lei posterior para dar corpo a institutos jurídicos e aos órgãos ou entidades do Estado, previstos na Constituição.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Limitada Definidoras de Princípios Programáticos:** Possuem aplicabilidade indireta, estabelecem programas, metas, objetivos a serem desenvolvidos pelo Estado, típicas das Constituições dirigentes.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Absoluta:** Não podem ser abolidas nem mesmo por emenda à Constituição Federal.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Exaurida:** Possuem aplicabilidade esgotada.
- **Normas Constitucionais de Eficácia Negativa**
 - Impedem a recepção das normas infraconstitucionais pré-constitucionais materialmente incompatíveis, revogando-as;
 - Impedem que sejam produzidas normas ulteriores que contrariem os programas por ela estabelecidos. Serve, assim, como parâmetro para o controle de constitucionalidade;
 - Obrigam a atuação do Estado no sentido de conferir eficácia aos programas estatuídos no texto constitucional.

História Constitucional Brasileira

• **Constituição de 1824¹**

Primeira Constituição brasileira, a Constituição Política do Império do Brasil foi outorgada por Dom Pedro I, em 25 de março de 1824. Instalava-se um governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo.

Além dos três Poderes, Legislativo, Judiciário e Executivo, havia ainda o Poder Moderador. O Poder Legislativo era exercido pela Assembleia Geral, composta de duas câmaras: a dos senadores, cujos membros eram vitalícios e nomeados pelo Imperador dentre integrantes de uma lista tríplice enviada pela Província, e a dos deputados, eletiva e temporária.

Nesta Constituição destacaram-se: o fortalecimento da figura do Imperador com a criação do Poder Moderador acima dos outros Poderes; a indicação pelo Imperador dos presidentes que governariam as províncias; o sistema eletivo indireto e censitário, com o voto restrito aos homens livres e proprietários e subordinado a seu nível de renda.

Em 1834 foi promulgado o Ato Adicional, que criava as Assembleias Legislativas provinciais e suprimia o Poder Moderador, só restaurado em 1840, com a Emenda Interpretativa do Ato Adicional.

Foi a constituição que vigorou por maior tempo, 65 anos.

• **Constituição de 1891**

Foi promulgada pelo Congresso Constitucional, o mesmo que elegeu Deodoro da Fonseca como Presidente. Tinha caráter liberal e federalista, inspirado na tradição republicana dos Estados Unidos.

Instituiu o presidencialismo, concedeu grande autonomia aos estados da federação e garantiu a liberdade partidária.

Estabeleceu eleições diretas para a Câmara, o Senado e a Presidência da República, com mandato de quatro anos. Estabeleceu o voto universal e não-secreto para homens acima de 21 anos e vetava o mesmo a mulheres, analfabetos, soldados e religiosos; determinou a separação oficial entre o Estado e a Igreja Católica; instituiu o casamento civil e o habeas corpus; aboliu a pena de morte e extinguiu o Poder Moderador.

1 https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/copy_of_museu/publicacoes/arquivos-pdf/Constituicoes%20Brasileiras-PDF.pdf

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

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

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

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

No mundo corporativo não é diferente. Embora a convivência seja, por vezes, insuportável, deparamo-nos com profissionais que atropelam os princípios, como se isso fosse algo natural, um meio de sobrevivência, e adotam valores que nada tem a ver com duas grandes necessidades corporativas: a convivência pacífica e o espírito de equipe. Nesse caso, virtude é uma palavra que não faz parte do seu vocabulário e, apesar da falta de escrúpulo, leva tempo para destituí-los do poder.

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

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

ÉTICA E DEMOCRACIA: EXERCÍCIO DA CIDADANIA

ÉTICA E DEMOCRACIA

O Brasil ainda caminha a passos lentos no que diz respeito à ética, principalmente no cenário político que se revela a cada dia, porém é inegável o fato de que realmente a moralidade tem avançado.

Vários fatores contribuíram para a formação desse quadro caótico. Entre eles os principais são os golpes de estados – Golpe de 1930 e Golpe de 1964.

Durante o período em que o país viveu uma ditadura militar e a democracia foi colocada de lado, tivemos a suspensão do ensino de filosofia e, conseqüentemente, de ética, nas escolas e universidades. Aliados a isso tivemos os direitos políticos do cidadão suspensos, a liberdade de expressão caçada e o medo da repressão.

Como consequência dessa série de medidas arbitrárias e autoritárias, nossos valores morais e sociais foram se perdendo, levando a sociedade a uma “apatia” social, mantendo, assim, os valores que o Estado queria impor ao povo.

Nos dias atuais estamos presenciando uma “nova era” em nosso país no que tange à aplicabilidade das leis e da ética no poder: os crimes de corrupção e de desvio de dinheiro estão sendo mais investigados e a polícia tem trabalhado com mais liberdade de atuação em prol da moralidade e do interesse público, o que tem levado os agentes públicos a refletir mais sobre seus atos antes de cometê-los.

Essa nova fase se deve principalmente à democracia implantada como regime político com a Constituição de 1988.

Etimologicamente, o termo democracia vem do grego *demokratía*, em que *demo* significa povo e *kratía*, poder. Logo, a definição de democracia é “poder do povo”.

A democracia confere ao povo o poder de influenciar na administração do Estado. Por meio do voto, o povo é que determina quem vai ocupar os cargos de direção do Estado. Logo, insere-se nesse contexto a responsabilidade tanto do povo, que escolhe seus dirigentes, quanto dos escolhidos, que deverão prestar contas de seus atos no poder.

A ética tem papel fundamental em todo esse processo, regulamentando e exigindo dos governantes o comportamento adequado à função pública que lhe foi confiada por meio do voto, e conferindo ao povo as noções e os valores necessários para o exercício de seus deveres e cobrança dos seus direitos.

E por meio dos valores éticos e morais – determinados pela sociedade – que podemos perceber se os atos cometidos pelos ocupantes de cargos públicos estão visando ao bem comum ou ao interesse público.

EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Todo cidadão tem direito a exercer a cidadania, isto é, seus direitos de cidadão; direitos esses que são garantidos constitucionalmente nos princípios fundamentais.

Exercer os direitos de cidadão, na verdade, está vinculado a exercer também os deveres de cidadão. Por exemplo, uma pessoa que deixa de votar não pode cobrar nada do governante que está no poder, afinal ela se omitiu do dever de participar do processo de escolha dessa pessoa, e com essa atitude abriu mão também dos seus direitos.

Direitos e deveres andam juntos no que tange ao exercício da cidadania. Não se pode conceber um direito sem que antes este seja precedido de um dever a ser cumprido; é uma via de mão dupla, seus direitos aumentam na mesma proporção de seus deveres perante a sociedade.

Constitucionalmente, os direitos garantidos, tanto individuais quanto coletivos, sociais ou políticos, são precedidos de responsabilidades que o cidadão deve ter perante a sociedade. Por exemplo, a Constituição garante o direito à propriedade privada, mas exige-se que o proprietário seja responsável pelos tributos que o exercício desse direito gera, como o pagamento do IPTU.

Exercer a cidadania por consequência é também ser probo, agir com ética assumindo a responsabilidade que advém de seus deveres enquanto cidadão inserido no convívio social.

ÉTICA E FUNÇÃO PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

- Legalidade – todo ato administrativo deve seguir fielmente os meandros da lei.
- Impessoalidade – aqui é aplicado como sinônimo de igualdade: todos devem ser tratados de forma igualitária e respeitando o que a lei prevê.
- Moralidade – respeito ao padrão moral para não comprometer os bons costumes da sociedade.
- Publicidade – refere-se à transparência de todo ato público, salvo os casos previstos em lei.
- Eficiência – ser o mais eficiente possível na utilização dos meios que são postos a sua disposição para a execução do seu trabalho.

A GESTÃO PÚBLICA NA BUSCA DE UMA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ÉTICA

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

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

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

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

- Os processos seletivos para o ingresso na função pública devem estar ancorados no princípio do mérito e da capacidade, e não só o ingresso como carreira no âmbito da função pública;
- A formação continuada que se deve proporcionar aos funcionários públicos deve ser dirigida, entre outras coisas, para transmitir a ideia de que o trabalho a serviço do setor público deve realizar-se com perfeição, sobretudo porque se trata de trabalho realizado em benefícios de “outros”;
- A chamada gestão de pessoal e as relações humanas na Administração Pública devem estar presididas pelo bom propósito e uma educação esmerada. O clima e o ambiente laboral devem ser positivos e os funcionários devem se esforçar para viver no cotidiano esse espírito de serviço para a coletividade que justifica a própria existência da Administração Pública;
- A atitude de serviço e interesse visando ao coletivo deve ser o elemento mais importante da cultura administrativa. A mentalidade e o talento se encontram na raiz de todas as considerações sobre a ética pública e explicam por si mesmos, a importância do trabalho administrativo;
- Constitui um importante valor deontológico potencializar o orgulho são que provoca a identificação do funcionário com os fins do organismo público no qual trabalha. Trata-se da lealdade institucional, a qual constitui um elemento capital e uma obrigação central para uma gestão pública que aspira à manutenção de comportamentos éticos;
- A formação em ética deve ser um ingrediente imprescindível nos planos de formação dos funcionários públicos. Ademais se devem buscar fórmulas educativas que tornem possível que esta disciplina se incorpore nos programas docentes prévios ao acesso à função pública. Embora, deva estar presente na formação contínua do funcionário. No ensino da ética pública deve-se ter presente que os conhecimentos teóricos de nada servem se não se interiorizam na práxis do servidor público;
- O comportamento ético deve levar o funcionário público à busca das fórmulas mais eficientes e econômicas para levar a cabo sua tarefa;
- A atuação pública deve estar guiada pelos princípios da igualdade e não discriminação. Ademais a atuação de acordo com o interesse público deve ser o “normal” sem que seja moral receber retribuições diferentes da oficial que se recebe no organismo em que se trabalha;
- O funcionário deve atuar sempre como servidor público e não deve transmitir informação privilegiada ou confidencial. O funcionário como qualquer outro profissional, deve guardar o sigilo de ofício;

– O interesse coletivo no Estado social e democrático de Direito existe para ofertar aos cidadãos um conjunto de condições que torne possível seu aperfeiçoamento integral e lhes permita um exercício efetivo de todos os seus direitos fundamentais. Para tanto, os funcionários devem ser conscientes de sua função promocional dos poderes públicos e atuar em consequência disto. (tradução livre).”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ÉTICA NO SETOR PÚBLICO

Dimensões da qualidade nos deveres dos servidores públicos

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

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

São eles:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Um dos motivos para esta falta de mobilização social se dá, devido á falta de uma cultura cidadã, ou seja, a sociedade não exerce sua cidadania. A cidadania Segundo Milton Santos “é como uma lei”, isto é, ela existe, mas precisa ser descoberta, aprendida, utilizada e reclamada e só evolui através de processos de luta. Essa evolução surge quando o cidadão adquire esse status, ou seja, quando passa a ter direitos sociais. A luta por esses direitos garante um padrão de vida mais decente. O Estado, por sua vez, tenta refrear os impulsos sociais e desrespeitar os indivíduos, nessas situações a cidadania deve se valer contra ele, e imperar através de cada pessoa. Porém Milton Santos questiona se “há cidadão neste país”? Pois para ele desde o nascimento as pessoas herdam de seus pais e ao longo da vida e também da sociedade, conceitos morais que vão sendo contestados posteriormente com a formação de ideias de cada um, porém a maioria das pessoas não sabe se são ou não cidadãos.

A educação seria o mais forte instrumento na formação de cidadão consciente para a construção de um futuro melhor.

No âmbito Administrativo, funcionários mal capacitados e sem princípios éticos que convivem todos os dias com mandos e desmandos, atos desonestos, corrupção e falta de ética tendem a assimilar por este rol “cultural” de aproveitamento em benefício próprio.

LEI Nº 8.429/1992 E SUAS ALTERAÇÕES. DISPOSIÇÕES GERAIS. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

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

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos

Abordagem Comportamental

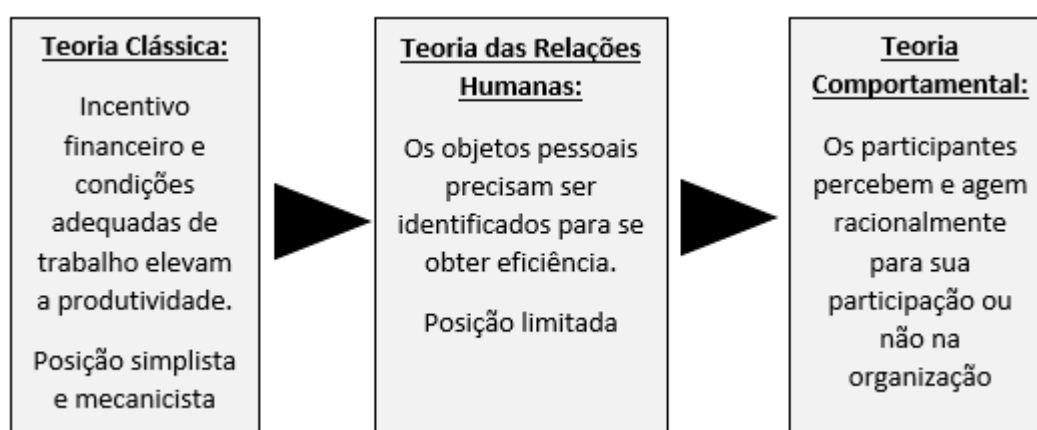
A partir do ano de 1950 a Abordagem Comportamental (behaviorista) marca a influência das ciências do comportamento. Tem como participantes: Kurt Lewin, Barnard, Homans e o livro de Herbert Simon que podem ser entendidos como desdobramento da Teoria das Relações Humanas. Seus aspectos são:

- Homem é um animal social, dotado de necessidades;
- Homem pode aprender;
- Homem pode cooperar e/ou competir;
- Homem é dotado de sistema psíquico;

Tendo a Teoria das Relações Humanas uma visão ingênua do indivíduo, em que se pensava que a Organização é que fazia do homem um indivíduo ruim, na Teoria Comportamental a visão é diferente, pois observa-se que o indivíduo voluntariamente é que escolhe participar ou não das decisões e/ou ações da organização. Aparecendo o processo de empatia e simpatia, em que o indivíduo abre mão, ou não da participação, podendo ser ou não protagonista.

- Abandono das posições afirmativas e prescritivas (como deve ser) para uma lógica mais explicativa e descritiva;
- Mantem-se a ênfase nas pessoas, mas dentro de uma posição organizacional mais ampla
- Estudo sobre: Estilo de Administração – Processo decisório – Motivação – Liderança – Negociação

• Evolução do entendimento do indivíduo



Teoria Comportamental – Desdobramentos

- É possível a integração das necessidades individuais de auto expressão com os requisitos de uma organização;
- As organizações que apresentam alto grau de integração entre objetivos individuais e organizacionais são mais produtivas;
- Ao invés de reprimir o desenvolvimento e o potencial do indivíduo, as organizações podem contribuir para sua melhor aplicação.

• Comportamento Organizacional

É a área que estuda a previsão, explicação, modificação e entendimento do comportamento humano e os processos mentais dos indivíduos em relação ao seu trabalho dentro da organização. Tem grande relação com a Psicologia Organizacional e do trabalho, se tornando uma fonte importante para a Administração e para a Gestão de Pessoas, pois passa-se a compreender melhor a relação entre o indivíduo, o trabalho e as entidades organizacionais.

Baseia-se nas relações internas e externas, e que as forças psicológicas que atuam sobre o indivíduo nesse contexto, estão ligadas também aos grupos e a própria organização.

• Objetos de estudo:

1. Impacto do emprego na vida humana (o quanto que esse elemento interfere na sua satisfação, felicidade, convivência com a família);
2. Relação entre as pessoas e grupos dentro de um contexto de trabalho (contexto diferente da vida particular de casa, família, escola);
3. Percepções, crenças e atitudes do indivíduo com relação ao trabalho (como as pessoas enxergam a organização, o seu papel dentro das relações que ela desenvolve e quanto essas questões se tornam significativas para vida do indivíduo);
4. Desempenho e produtividade (que fatores levam ao maior produtividade e desempenho, como pode-se influenciar nisso);
5. Saúde no trabalho (como as organizações afetam a saúde do indivíduo e como pode-se minimizar o impacto das suas atividades nessa questão);
6. Ética nas relações de trabalho (o quanto as relações internas, de poder e de subordinação levam em consideração questões morais);
7. Diversidade da força de trabalho (questões de gênero, raça e credo);
8. Ações ou comportamentos do indivíduo dentro desse contexto (aprendizagem, cultura organizacional, poder, grupos e equipes, liderança, motivação, comprometimento, bem como as causas e consequências dessas ações).

O comportamento organizacional é fundamental para os gestores e para a Gestão de Pessoas, propiciando todo o conjunto de ferramentas para facilitar as decisões relacionadas a Gestão de Pessoas e Administração, bem como a vida diária dos gestores.

Abordagem Sistêmica

A partir do ano de 1950, muitas das teorias começaram a aparecer paralelamente, entre elas nasce a abordagem sistêmica. Ludwig Von Bertalanffy, biólogo alemão, coordenava um estudo interdisciplinar a fim de transcender problemas existentes em cada ciência e proporcionar princípios gerais. Princípios esses que darão a visão de uma organização como organismo, ensinando quatro princípios importantes que devem ser pensados dentro das organizações. Nasce a Teoria Geral dos Sistemas

- Visão Totalizante;
- Visão Expansionista;
- Visão Sistêmica;
- Visão Integrada;

• Características da abordagem sistêmica

— **Expansionismo:** Tem a ideia totalmente contrária ao Reduccionismo, significa dizer que o desempenho de um sistema menor, depende de como ele interage com o todo maior que o envolve e do qual faz parte.

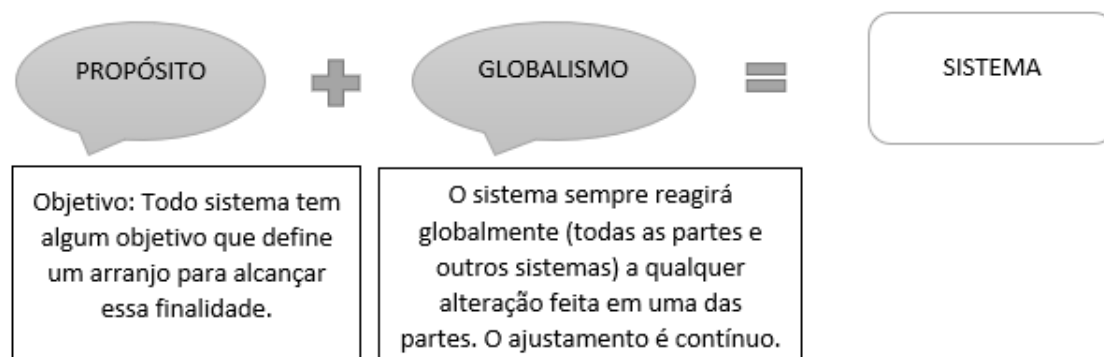
— **Pensamento Sintético:** É o fenômeno visto como parte de um sistema maior e é explicado em termos do papel que desempenha nesse sistema maior. Juntando as coisas e não as separando. Há uma coordenação com as demais variáveis, em que as trocas das partes de um todo estão completamente ajustadas. Verificando-se assim, o comportamento de cada parte no todo.

— **Teleologia:** A lógica sistêmica procura entender a inter-relação entre as diversas variáveis de um campo de forças que atuam entre si. O todo é diferente de cada uma das suas partes.

Exemplo: o indivíduo é o que é pelo meio onde nasceu, pela educação que recebeu, pela forma de relacionamentos e cultura que conviveu. Existe grandes diferenças entre os indivíduos devido às influências que sofreram ao longo da vida e é isso que a Teoria Geral de Sistemas vai procurar explicar, o indivíduo é produto do meio em que vive, não está sozinho e isolado, tudo está fortemente conectado.

- Os sistemas existem dentro de sistemas (uma pequena parte, faz parte de um todo maior);
- Os sistemas são abertos (intercambio com o todo);
- As funções de um sistema dependem de sua estrutura (pessoas, recursos, do meio onde está).

Teoria dos Sistemas



• Sistema Aberto

- Está constantemente e de forma dual (entrega e recebimento) interagindo com o ambiente;
- É capacitado para o crescimento, mudanças, adaptações ao ambiente, podendo também ser autor reproduzidor sob certas condições;
- É contingência do sistema aberto competir com outros sistemas.

Abordagem Contingencial

A Abordagem Contingencial traz para nós a ideia de que não se alcança eficácia organizacional seguindo um modelo exclusivo, ou seja, não há uma fórmula única e exclusiva ou melhor de se alcançar os objetivos organizacionais. Ela abraça todas as Teorias e dá razão para cada uma delas.

• Características

- Não há regra absoluta;
- Tudo é relativo;
- Tudo dependerá (de Ambiente, Mapeamento ambiental, Seleção ambiental, Percepção ambiental, Consonância e Dissonância, Desdobramentos do ambiente, Tecnologia);

• Abordagem Contingencial – Conclusão

- A variável tecnologia passa a assumir um importante papel na sociedade e nas organizações;
- O foco em novos modelos organizacionais mais flexíveis, ajustáveis e orgânicos como: estrutura matricial, em redes e equipes;
- O modelo de homem complexo= social + econômico + organizacional.

— Lei em sentido estrito

Refere-se à Lei feita pelo Parlamento, pelo Poder Legislativo por meio de lei ordinária e lei complementar. Engloba também, outras normas no mesmo nível como, por exemplo, a medida provisória que possui o mesmo nível da lei ordinária. Pondera-se que todos mencionados são reputados como fonte primária (a lei) do Direito Administrativo.

B) Doutrina

Tem alto poder de influência como teses doutrinadoras nas decisões administrativas, como no próprio Direito Administrativo. A Doutrina visa indicar a melhor interpretação possível da norma administrativa, indicando ainda, as possíveis soluções para casos determinados e concretos. Auxilia muito o viver diário da Administração Pública, posto que, muitas vezes é ela que conceitua, interpreta e explica os dispositivos da lei.

Exemplo:

A Lei n. 9.784/1999, aduz que provas protelatórias podem ser recusadas no processo administrativo. Desta forma, a doutrina explicará o que é prova protelatória, e a Administração Pública poderá usar o conceito doutrinário para recusar uma prova no processo administrativo.

C) Jurisprudência

Trata-se de decisões de um tribunal que estão na mesma direção, além de ser a reiteração de julgamentos no mesmo sentido.

Exemplo:

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), possui determinada jurisprudência que afirma que candidato aprovado dentro do número de vagas previsto no edital tem direito à nomeação, aduzindo que existem diversas decisões desse órgão ou tribunal com o mesmo entendimento final.

— Observação importante: Por tratar-se de uma orientação aos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública, a jurisprudência não é de seguimento obrigatório. Entretanto, com as alterações promovidas desde a CFB/1988, esse sistema orientador da jurisprudência tem deixado de ser a regra.

Exemplo:

Os efeitos vinculantes das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade (ADI), na ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, e, em especial, com as súmulas vinculantes, a partir da Emenda Constitucional nº. 45/2004. Nesses ocorridos, as decisões do STF acabaram por vincular e obrigar a Administração Pública direta e indireta dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos dispostos no art. 103-A da CF/1988.

D) Costumes

Costumes são condutas reiteradas. Assim sendo, cada país, Estado, cidade, povoado, comunidade, tribo ou população tem os seus costumes, que via de regra, são diferentes em diversos aspectos, porém, em se tratando do ordenamento jurídico, não poderão ultrapassar e ferir as leis soberanas da Carta Magna que regem o Estado como um todo.

Como fontes secundárias e atuantes no Direito Administrativo, os costumes administrativos são práticas reiteradas que devem ser observadas pelos agentes públicos diante de determinadas situações. Os costumes podem exercer influência no Direito Admi-

nistrativo em decorrência da carência da legislação, consumando o sistema normativo, costume *praeter legem*, ou nas situações em que seria impossível legislar sobre todas as situações.

Os costumes não podem se opor à lei (*contra legem*), pois ela é a fonte primordial do Direito Administrativo, devendo somente auxiliar à exata compreensão e incidência do sistema normativo.

Exemplo:

Ao determinar a CFB/1988 que um concurso terá validade de até 2 anos, não pode um órgão, de forma alguma, atribuir por efeito de costume, prazo de até 10 anos, porque estaria contrariando disposição expressa na Carta Magna, nossa Lei Maior e Soberana.

Ressalta-se, com veemente importância, que os costumes podem gerar direitos para os administrados, em decorrência dos princípios da lealdade, boa-fé, moralidade administrativa, dentre outros, uma vez que um certo comportamento repetitivo da Administração Pública gera uma expectativa em sentido geral de que essa prática deverá ser seguida nas demais situações parecidas

— **Observação importante:** Existe divergência doutrinária em relação à aceitação dos costumes como fonte do Direito Administrativo. No entanto, para concursos, e estudos correlatos, via de regra, deve ser compreendida como correta a tese no sentido de que o costume é fonte secundária, acessória, indireta e imediata do Direito Administrativo, tendo em vista que a fonte primária e imediata é a Lei.

Nota - Sobre Súmulas Vinculantes

Nos termos do art. 103 - A da Constituição Federal, “o Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou mediante provocação, por decisão de dois terços de seus membros, após decisões reiteradas que versam sobre matéria constitucional, aprovar súmulas que terão efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta”.

ATO ADMINISTRATIVO. CONCEITO, REQUISITOS, ATRIBUTOS, CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES. EXTINÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. CASSAÇÃO, ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E CONVALIDAÇÃO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA

Conceito

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

Já Maria Sylvania Zanella Di Pietro explica esse tema, como: “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.

O renomado, Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, explica o conceito de ato administrativo de duas formas. São elas:

A) **Primeira: em sentido amplo**, na qual há a predominância de atos gerais e abstratos. **Exemplos:** os contratos administrativos e os regulamentos.

No sentido amplo, de acordo com o mencionado autor, o ato administrativo pode, ainda, ser considerado como a “declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”.

B) Segunda: em sentido estrito, no qual acrescenta à definição anterior, os atributos da unilateralidade e da concreção. Desta forma, no entendimento estrito de ato administrativo por ele exposta, ficam excluídos os atos convencionais, como os contratos, por exemplo, bem como os atos abstratos.

Embora haja ausência de uniformidade doutrinária, a partir da análise lúcida do tópico anterior, acoplada aos estudos dos conceitos retro apresentados, é possível extrair alguns elementos fundamentais para a definição dos conceitos do ato administrativo.

De antemão, é importante observar que, embora o exercício da função administrativa consista na atividade típica do Poder Executivo, os Poderes Legislativo e Judiciário, praticam esta função de forma atípica, vindo a praticar, também, atos administrativos. Exemplo: ao realizar concursos públicos, os três Poderes devem nomear os aprovados, promovendo licitações e fornecendo benefícios legais aos servidores, dentre outras atividades. Acontece que em todas essas atividades, a função administrativa estará sendo exercida que, mesmo sendo função típica, mas, recordemos, não é função exclusiva do Poder Executivo.

Denota-se também, que nem todo ato praticado no exercício da função administrativa é ato administrativo, isso por que em inúmeras situações, o Poder Público pratica atos de caráter privado, desvestindo-se das prerrogativas que conformam o regime jurídico de direito público e assemelhando-se aos particulares. Exemplo: a emissão de um cheque pelo Estado, uma vez que a referida providência deve ser disciplinada exclusivamente por normas de direito privado e não público.

Há de se desvincular ainda que o ato administrativo pode ser praticado não apenas pelo Estado, mas também por aquele que o represente. Exemplo: os órgãos da Administração Direta, bem como, os entes da Administração Indireta e particulares, como acontece com as permissionárias e com as concessionárias de serviços públicos.

Destaca-se, finalmente, que o ato administrativo por não apresentar caráter de definitividade, está sujeito a controle por órgão jurisdicional. Em obediência a essas diretrizes, compreendemos que ato administrativo é a manifestação unilateral de vontade proveniente de entidade arremetida em prerrogativas estatais amparadas pelos atributos provenientes do regime jurídico de direito público, destinadas à produção de efeitos jurídicos e sujeitos a controle judicial específico.

Em suma, temos:

ATO ADMINISTRATIVO: é a manifestação unilateral de vontade proveniente de entidade arremetida em prerrogativas estatais amparadas pelos atributos provenientes do regime jurídico de direito público, destinadas à produção de efeitos jurídicos e sujeitos a controle judicial específico.

ATOS ADMINISTRATIVOS EM SENTIDO AMPLO
Atos de Direito Privado
Atos materiais
Atos de opinião, conhecimento, juízo ou valor
Atos políticos
Contratos
Atos normativos
Atos normativos em sentido estrito e propriamente ditos

Requisitos

A lei da Ação Popular, Lei nº 4.717/1965, aponta a existência de cinco requisitos do ato administrativo. São eles: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. É importante esclarecer que a falta ou o defeito desses elementos pode resultar.

De acordo com o a gravidade do caso em consideração, em simples irregularidade com possibilidade de ser sanada, invalidando o ato do ato, ou até mesmo o tornando inexistente.

No condizente à competência, no sentido jurídico, esta palavra designa a prerrogativa de poder e autorização de alguém que está legalmente autorizado a fazer algo. Da mesma maneira, qualquer pessoa, ainda que possua capacidade e excelente rendimento para fazer algo, mas não alçada legal para tal, deve ser considerada incompetente em termos jurídicos para executar tal tarefa.

Pensamento idêntico é válido para os órgãos e entidades públicas, de forma que, por exemplo, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) não possui competência para conferir o passaporte e liberar a entrada de um estrangeiro no Brasil, tendo em vista que o controle de imigração brasileiro é atividade exclusiva e privativa da Polícia Federal.

Nesse sentido, podemos conceituar competência como sendo o acoplado de atribuições designadas pelo ordenamento jurídico às pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, com o fito de facilitar o desempenho de suas atividades.

A competência possui como fundamento do seu instituto a divisão do trabalho com ampla necessidade de distribuição do conjunto das tarefas entre os agentes públicos. Desta forma, a distribuição de competências possibilita a organização administrativa do Poder Público, definindo quais as tarefas cabíveis a cada pessoa política, órgão ou agente.

Relativo à competência com aplicação de multa por infração à legislação do imposto de renda, dentre as pessoas políticas, a União é a competente para instituir, fiscalizar e arrecadar o imposto e também para estabelecer as respectivas infrações e penalidades. Já em relação à instituição do tributo e cominação de penalidades, que é de competência do legislativo, dentre os Órgãos Constitucionais da União, o Órgão que possui tal competência, é o Congresso Nacional no que condizente à fiscalização e aplicação das respectivas penalidades.

Em relação às fontes, temos as competências primária e secundária. Vejamos a definição de cada uma delas nos tópicos abaixo:

a) Competência primária: quando a competência é estabelecida pela lei ou pela Constituição Federal.

b) Competência Secundária: a competência vem expressa em normas de organização, editadas pelos órgãos de competência primária, uma vez que é produto de um ato derivado de um órgão ou agente que possui competência primária.

Entretanto, a distribuição de competência não ocorre de forma aleatória, de forma que sempre haverá um critério lógico informando a distribuição de competências, como a matéria, o território, a hierarquia e o tempo. Exemplo disso, concernente ao critério da matéria, é a criação do Ministério da Saúde.

Em relação ao critério territorial, a criação de Superintendências Regionais da Polícia Federal e, ainda, pelo critério da hierarquia, a criação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), órgão julgador de recursos contra as decisões das Delegacias da Receita Federal de Julgamento criação da Comissão Nacional da Verdade que trabalham na investigação de violações graves de Direitos Humanos nos períodos entre 18.09.1946 e 05.10.1988, que resulta na combinação dos critérios da matéria e do tempo.

Informação ao preso:

LXIII – o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

Identificação dos responsáveis pela prisão:

LXIV – o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

Na ocasião de prisão, são direitos do preso a comunicação de sua prisão e o local onde se encontra à sua família e ao juízo competente, bem como conhecer as autoridades policiais responsáveis por sua prisão e interrogatório.

Relaxamento da prisão ilegal:

LXV – a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

O relaxamento da prisão consiste em que o acusado seja posto em liberdade, pela incidência de alguma ilegalidade no ato de sua prisão.

Garantia da liberdade provisória:

LXVI – ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

A liberdade provisória é o instituto processual que garante ao acusado o direito de aguardar em liberdade o transcorrer do processo criminal até o trânsito em julgado de sua sentença penal condenatória, mediante o estabelecimento ou não de determinadas condições e a colaboração com as investigações.

Prisão civil:

LXVII – não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

A Constituição Federal de 1988 extinguiu, em regra, a prisão civil por dívidas, salvo a do alimentante inadimplente (pensão alimentícia). E, a Súmula Vinculante 25, STF tornou ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito.

São remédios constitucionais em casos de violação de:

- Liberdade: *Habeas Corpus*
- Direito Líquido e certo: Mandado de Segurança
- Informações: *Habeas data*
- Preceito constitucional que necessite de norma regulamentadora: Mandado de Injunção

Habeas corpus:

LXVIII – conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

Mandado de Segurança:

LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;*
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;*

Mandado de Injunção:

LXXI – conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

Habeas data:

LXXII – conceder-se-á habeas data:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

Ação Popular:

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

A Ação Popular é o instrumento constitucional adequado, por meio do qual qualquer cidadão pode vir a questionar a validade de atos que considera lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Assistência Judiciária:

LXXIV – o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

Todos aqueles que não podem arcar com as custas judiciais sem prejuízo de seu sustento pessoal e de sua família, para se ter o acesso à justiça, têm direito à assistência judiciária gratuita.

Indenização por erro judiciário:

LXXV – o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

Gratuidade de serviços públicos:

LXXVI – são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: (Vide Lei nº 7.844, de 1989)

a) o registro civil de nascimento;

b) a certidão de óbito;

LXXVII – são gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania (Regulamento).

A Constituição Federal traz como direito fundamental a gratuidade de serviços públicos – registro civil, a obtenção de certidão de óbito, as ações de Habeas corpus e Habeas data aos economicamente hipossuficientes.

Princípio da Celeridade Processual:

LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

É fundamental a garantia da razoável duração do processo, de forma a evitar que direitos se percam no transcorrer processual pela demora do Judiciário.

Aplicabilidade das normas de direitos e garantias fundamentais:

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Assim, todas as normas relativas aos direitos e garantias fundamentais são autoaplicáveis.

Rol é exemplificativo:

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

O rol dos direitos elencados no art. 5º da CF/88 **não** é taxativo, mas sim exemplificativo. Os direitos e garantias ali expressos não excluem outros de caráter constitucional, decorrentes de princípios constitucionais, do regime democrático, ou de tratados internacionais. Assim, os direitos fundamentais podem ser esparsos, consubstanciados em toda legislação nacional, inclusive infraconstitucional.

Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Atos aprovados na forma deste parágrafo: DLG nº 186, de 2008, DEC 6.949, de 2009, DLG 261, de 2015, DEC 9.522, de 2018).

Com a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, as normas de tratados internacionais sobre direitos humanos passaram a ser reconhecidas como normas de hierarquia constitucional, porém, somente se aprovadas pelas duas casas do Congresso por 3/5 de seus membros em dois turnos de votação.

Submissão à Jurisdição do Tribunal Penal Internacional:

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

O Brasil se submeteu expressamente à jurisdição do Tribunal Penal Internacional, também conhecido por Corte ou Tribunal de Haia, instituído pelo Estatuto de Roma e ratificado em 20 de junho de 2002 pelo Brasil. A Emenda Constitucional nº 45/2004, deu a esta adesão força constitucional. O objetivo do TPI é identificar e punir autores de crimes contra a humanidade.

— Direitos sociais

Os chamados Direitos Sociais são aqueles que visam garantir qualidade de vida, a melhoria de suas condições e o desenvolvimento da personalidade. São meios de se atender ao princípio basilar da dignidade humana e estão previstos no art. 6º, CF.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

Do direito ao trabalho

Os direitos relativos aos trabalhadores podem ser de duas ordens:

- Direitos individuais, previstos no art. 7º, CF;
- Direitos coletivos dos trabalhadores, previstos nos arts. 9º a 11, CF.

Os **direitos individuais dos trabalhadores** são aqueles destinados a proteger a relação de trabalho contra uma profunda desigualdade, de modo a compatibilizar a função laboral com a dignidade e o bem-estar do trabalhador que é a parte hipossuficiente da relação trabalhista.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

Proteção contra despedida arbitrária ou sem justa causa:

I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

Os contratos de trabalho são, em regra, por prazo indeterminado e a legislação protege a continuidade das relações laborais contra dispensa imotivada.

Seguro-Desemprego:

II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

O seguro desemprego é o direito de todo trabalhador à assistência financeira temporária, que tenha prestado serviços laborais a empregador e sido **dispensado sem justa causa**, por mais de seis meses. Nos termos do art. 4º da Lei do seguro desemprego, o benefício será concedido ao trabalhador desempregado, por período máximo variável de 3 (três) a 5 (cinco) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, contados da data de dispensa que deu origem à última habilitação, nos seguintes critérios:

SEGURO DESEMPREGO	
1ª Solicitação:	
Parcelas	Tempo de trabalho
4 (quatro)	12 a 23 meses
5 (cinco)	24 meses ou mais
2ª Solicitação:	
Parcelas	Tempo de trabalho
3 (três)	9 a 11 meses
4 (quatro)	12 a 23 meses
5 (cinco)	24 meses ou mais
3ª Solicitação:	
Parcelas	Tempo de trabalho
3 (três)	6 a 11 meses
4 (quatro)	12 a 23 meses
5 (cinco)	24 meses ou mais

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS):

III – fundo de garantia do tempo de serviço;

Pode-se dizer que o FGTS é uma espécie de conta poupança compulsória do trabalhador, gerida pela Caixa Econômica Federal e regida pela Lei 8.036/1990. Mensalmente, o empregador deve depositar nas contas vinculadas de seus funcionários o valor correspondente a **8% (oito por cento)** do salário de cada trabalhador.

Salário mínimo:

IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário,

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

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

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

Recursos para financiamento dos Créditos Adicionais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Execução Orçamentária

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

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

Primeiro Estágio: Empenho

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

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

Segundo Estágio: Liquidação

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

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

Ele envolve, portanto, todos os atos de verificação e conferência, desde a entrega do material ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa.

Ao fazer a entrega do material ou a prestação do serviço, o credor deverá apresentar a nota fiscal, fatura ou conta correspondente, acompanhada da primeira via da nota de empenho, devendo o funcionário competente atestar o recebimento do material ou a prestação do serviço correspondente, no verso da nota fiscal, fatura ou conta.

Terceiro Estágio: Pagamento

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

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

Orçamento

Tradicionalmente o orçamento é compreendido como uma peça que contém apenas a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado período, sem preocupação com planos governamentais de desenvolvimento, tratando-se assim de mera peça contábil - financeira.

Tal conceito não pode mais ser admitido, pois, conforme vimos no módulo anterior, a intervenção estatal na vida da sociedade aumentou de forma acentuada e com isso o planejamento das ações do Estado é imprescindível.

¹ Fonte: www.danielgiotti.com.br/www.tesouro.fazenda.gov.br/www.portal-transparencia.gov.br

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.