



CÓD: SL-069AG-22
7908433226222

TRT-PB

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 13ª REGIÃO

Analista Judiciário-Área Administrativa,
Sem Especialidade

EDITAL Nº 1, DE 15 DE AGOSTO DE 2022

Língua Portuguesa

1. Domínio da ortografia oficial	9
2. Emprego da acentuação gráfica	10
3. Emprego dos sinais de pontuação	10
4. Emprego do sinal indicativo de crase	11
5. Classes de palavras. Flexão nominal e verbal. Emprego de tempos e modos verbais.	12
6. Pronomes: emprego, formas de tratamento e colocação.	16
7. Domínio dos mecanismos de coesão e coerência textual.	17
8. Vozes do verbo	17
9. Concordância nominal e verbal	18
10. Regência nominal e verbal	19
11. Morfossintaxe. termos da oração. Processos de coordenação e subordinação.	19
12. Redação (confronto e reconhecimento de frases corretas e incorretas). Adequação da linguagem ao tipo de documento.	23
13. Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados. Reconhecimento de tipos e gêneros textuais	31
14. Figuras de linguagem.	38
15. Argumentação	40
16. Discurso direto, indireto e indireto livre	46

Raciocínio Lógico-Matemático

1. Números inteiros e racionais: operações (adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação); expressões numéricas; múltiplos e divisores de números naturais; problemas.	55
2. Frações e operações com frações.	60
3. Números e grandezas proporcionais: razões e proporções; divisão em partes proporcionais;	63
4. Regra de três	65
5. Porcentagem e problemas.	65
6. Estrutura lógica de relações arbitrárias entre pessoas, lugares, objetos ou eventos fictícios; deduzir novas informações das relações fornecidas e avaliar as condições usadas para estabelecer a estrutura daquelas relações. Compreensão e elaboração da lógica das situações por meio de: raciocínio verbal, raciocínio matemático, raciocínio sequencial, orientação espacial e temporal, formação de conceitos, discriminação de elementos. Compreensão do processo lógico que, a partir de um conjunto de hipóteses, conduz, de forma válida, a conclusões determinadas.. . . .	66

Administração Pública

1. Administração Pública: Características básicas das organizações formais modernas: tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização	93
2. Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada.	95
3. Gestão de resultados na produção de serviços públicos.	96
4. Comunicação na gestão pública e gestão de redes organizacionais	98
5. Gestão de desempenho	100
6. Processo organizacional: planejamento, direção, comunicação, controle e avaliação	101
7. Gestão estratégica: planejamento estratégico, tático e operacional.	103
8. Gestão Ágil	104
9. Gestão de pessoas do quadro próprio e terceirizadas	105
10. Gestão por Processos	106
11. Gestão por Projetos.	108
12. Gestão de contratos.	109
13. Gestão da Qualidade: excelência nos serviços públicos	112
14. Gestão de Riscos	114
15. Lei nº 12.527/2011	119
16. Noções do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do TCU	125
17. Princípios básicos de governança	125
18. Resolução CNJ nº 400/2021 (Sustentabilidade no Poder Judiciário)	127
19. Resolução CNJ nº 325/2020 (Estratégia Nacional do Poder Judiciário).	131
20. Resolução CNJ nº 347/2020 (Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário).	133
21. Proteção de dados pessoais na Administração Pública (LGPD - Lei nº 13.709/2018)	138

Gestão de Pessoas

1. Modelos de Gestão de Pessoas - Evolução dos modelos de gestão de pessoas. Fatores condicionantes de cada modelo. Gestão Estratégica de Pessoas	155
2. Possibilidades e limites da gestão de pessoas como diferencial competitivo para o negócio	157
3. Possibilidades e limites da gestão de pessoas no setor público	157
4. Gestão por competências	158
5. Gestão do desempenho	161
6. Gestão de clima e cultura organizacional	164
7. Planejamento de RH	170
8. Gestão de processos de mudança organizacional: Conceito de mudança. Mudança e inovação organizacional. Dimensões da mudança: estratégia, cultura organizacional, estilos de gestão, processos, estrutura e sistemas de informação. Diagnóstico organizacional. Estratégias para obter sustentação ao processo de mudança.	172
9. Análise de ambiente interno e externo.	179
10. Negócio, missão, visão de futuro, valores.	190
11. Indicadores de desempenho. Tipos de indicadores. Variáveis componentes dos indicadores	191
12. Avaliação da Gestão Pública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Critérios de avaliação da gestão pública	193
13. Liderança	194
14. Motivação	197
15. Processo Decisório	208

Noções de Orçamento Público

1. Conceitos. Princípios orçamentários. Orçamento-Programa: conceitos e objetivos. Orçamento na Constituição Federal. Proposta orçamentária: elaboração, discussão, votação e aprovação. Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.	221
2. Lei nº 4.320/1964.	240
3. Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): Do Planejamento; Da Despesa Pública; Da Transparência, Controle e Fiscalização	249

Direito Constitucional

1. Constituição: princípios fundamentais	259
2. Da aplicabilidade e interpretação das normas constitucionais; vigência e eficácia das normas constitucionais.	259
3. Dos direitos e garantias fundamentais: dos direitos e deveres individuais e coletivos; dos direitos sociais; dos direitos de nacionalidade; dos direitos políticos.	260
4. Da organização do Estado: da organização político-administrativa; da União, dos Estados Federados, dos Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios	270
5. Da Administração Pública: disposições gerais; dos servidores públicos	274
6. Da Organização dos Poderes	277
7. Do Poder Executivo: das atribuições e responsabilidades do Presidente da República	278
8. Do Poder Legislativo: do Congresso Nacional, das atribuições do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Processo Legislativo, da fiscalização contábil, financeira e orçamentária	279
9. Do Poder Judiciário: disposições gerais; do Supremo Tribunal Federal; do Conselho Nacional de Justiça: organização e competência; do Superior Tribunal de Justiça; Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Juizes do Trabalho; do Conselho Superior da Justiça do Trabalho: organização e competência	283

Direito Administrativo

1. Administração pública: princípios básicos	289
2. Poderes administrativos: poder hierárquico, poder disciplinar, poder regulamentar, poder de polícia, uso e abuso do poder	290
3. Ato administrativo: conceito, requisitos e atributos; anulação, revogação e convalidação; discricionariedade e vinculação	297
4. Organização administrativa: administração direta e indireta; centralizada e descentralizada; autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista. Órgãos públicos: conceito, natureza e classificação	305
5. Servidores públicos: cargo, emprego e função públicos. Lei nº 8.112/1990	309
6. Lei nº 9.784/1999.	321
7. Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo	326

ÍNDICE

8. Responsabilidade extracontratual do Estado	331
9. Lei nº 8.429/1992.	335
10. Lei nº 11.416/2006	340
11. Nova Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei nº 14.133/2021): Conceito, finalidade, princípios, objeto, obrigatoriedade, dispensa, inexigibilidade e vedações, modalidades, procedimentos, anulação e revogação, sanções, sistema de registro de preços.	343
12. Características do contrato administrativo. Formalização e fiscalização do contrato. Aspectos orçamentários e financeiros da execução do contrato. Sanção administrativa. Equilíbrio econômico-financeiro. Garantia contratual. Alteração do objeto. Prorrogação do prazo de vigência e de execução.	352
13. Serviços públicos. Conceito, pressupostos constitucionais, regime jurídico, princípios do serviço público, usuário, titularidade. Delegação de serviço público: autorização, permissão e concessão	361
14. Bens públicos: regime jurídico, classificação, administração, aquisição e alienação.	371
15. Sistema de Registro de Preços: Decreto nº 7.892/2013	374

**CLASSES DE PALAVRAS. FLEXÃO NOMINAL E VERBAL.
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS**

CLASSES DE PALAVRAS

Substantivo

São as palavras que atribuem **nomes** aos seres reais ou imaginários (pessoas, animais, objetos), lugares, qualidades, ações e sentimentos, ou seja, que tem existência concreta ou abstrata.

Classificação dos substantivos

SUBSTANTIVO SIMPLES: apresentam um só radical em sua estrutura.	Olhos/água/ muro/quintal/caderno/ macaco/sabão
SUBSTANTIVOS COMPOSTOS: são formados por mais de um radical em sua estrutura.	Macacos-prego/ porta-voz/ pé-de-moleque
SUBSTANTIVOS PRIMITIVOS: são os que dão origem a outras palavras, ou seja, ela é a primeira.	Casa/ mundo/ população /formiga
SUBSTANTIVOS DERIVADOS: são formados por outros radicais da língua.	Caseiro/mundano/ populacional/formigueiro
SUBSTANTIVOS PRÓPRIOS: designa determinado ser entre outros da mesma espécie. São sempre iniciados por letra maiúscula.	Rodrigo /Brasil /Belo Horizonte/Estátua da Liberdade
SUBSTANTIVOS COMUNS: referem-se qualquer ser de uma mesma espécie.	biscoitos/ruídos/estrelas/ cachorro/prima
SUBSTANTIVOS CONCRETOS: nomeiam seres com existência própria. Esses seres podem ser animados ou inanimados, reais ou imaginários.	Leão/corrente /estrelas/fadas /lobisomem /saci-pererê
SUBSTANTIVOS ABSTRATOS: nomeiam ações, estados, qualidades e sentimentos que não tem existência própria, ou seja, só existem em função de um ser.	Mistério/ bondade/ confiança/ lembrança/ amor/ alegria
SUBSTANTIVOS COLETIVOS: referem-se a um conjunto de seres da mesma espécie, mesmo quando empregado no singular e constituem um substantivo comum.	Elenco (de atores)/ acervo (de obras artísticas)/ buquê (de flores)
NÃO DEIXE DE PESQUISAR A REGÊNCIA DE OUTRAS PALAVRAS QUE NÃO ESTÃO AQUI!	

Flexão dos Substantivos

• **Gênero:** Os gêneros em português podem ser dois: masculino e feminino. E no caso dos substantivos podem ser biformes ou uniformes

– Biformes: as palavras tem duas formas, ou seja, apresenta uma forma para o masculino e uma para o feminino: tigre/tigresa, o presidente/a presidenta, o maestro/a maestrina

– Uniformes: as palavras tem uma só forma, ou seja, uma única forma para o masculino e o feminino. Os uniformes dividem-se em epicenos, sobrecomuns e comuns de dois gêneros.

a) Epicenos: designam alguns animais e plantas e são invariáveis: onça macho/onça fêmea, pulga macho/pulga fêmea, palmeira macho/palmeira fêmea.

b) Sobrecomuns: referem-se a seres humanos; é pelo contexto que aparecem que se determina o gênero: a criança (**o** criança), a testemunha (**o** testemunha), o indivíduo (**a** indivíduo).

c) Comuns de dois gêneros: a palavra tem a mesma forma tanto para o masculino quanto para o feminino: o/a turista, o/a agente, o/a estudante, o/a colega.

• **Número:** Podem flexionar em singular (1) e plural (mais de 1).

– Singular: anzol, tórax, próton, casa.

– Plural: anzóis, os tórax, prótons, casas.

• **Grau:** Podem apresentar-se no grau aumentativo e no grau diminutivo.

– Grau aumentativo sintético: casarão, bocarra.

– Grau aumentativo analítico: casa grande, boca enorme.

– Grau diminutivo sintético: casinha, boquinha

– Grau diminutivo analítico: casa pequena, boca minúscula.

Adjetivo

É a palavra variável que especifica e caracteriza o substantivo: imprensa **livre**, favela **ocupada**. Locução adjetiva é expressão composta por substantivo (ou advérbio) ligado a outro substantivo por preposição com o mesmo valor e a mesma função que um adjetivo: golpe **de mestre** (golpe **magistral**), jornal **da tarde** (jornal **vespertino**).

Flexão do Adjetivos

• **Gênero:**

– Uniformes: apresentam uma só para o masculino e o feminino: homem **feliz**, mulher **feliz**.

– Biformes: apresentam uma forma para o masculino e outra para o feminino: juiz **sábio**/ juíza **sábia**, bairro **japonês**/ indústria **japonesa**, aluno **chorão**/ aluna **chorona**.

• **Número:**

– Os adjetivos **simples** seguem as mesmas regras de flexão de número que os substantivos: sábio/ sábios, namorador/ namoradores, japonês/ japoneses.

– Os adjetivos **compostos** têm algumas peculiaridades: luvas branco-gelo, garrafas amarelo-claras, cintos da cor de chumbo.

• **Grau:**

– Grau Comparativo de Superioridade: Meu time é **mais vitorioso (do) que** o seu.

– Grau Comparativo de Inferioridade: Meu time é **menos vitorioso (do) que** o seu.

– Grau Comparativo de Igualdade: Meu time é **tão vitorioso quanto** o seu.

– Grau Superlativo Absoluto Sintético: Meu time é **famosíssimo**.

– Grau Superlativo Absoluto Analítico: Meu time é **muito famoso**.

– Grau Superlativo Relativo de Superioridade: Meu time é **o mais famoso de todos**.

– Grau Superlativo Relativo de Inferioridade; Meu time é **menos famoso de** todos.

Artigo

É uma palavra variável em gênero e número que antecede o substantivo, determinando de modo particular ou genérico.

- Classificação e Flexão do Artigos

– Artigos Definidos: o, a, os, as.

O menino carregava o brinquedo em suas costas.

As meninas brincavam com as bonecas.

– Artigos Indefinidos: um, uma, uns, umas.

Um menino carregava um brinquedo.

Um as meninas brincavam com umas bonecas.

Numeral

É a palavra que indica uma quantidade definida de pessoas ou coisas, ou o lugar (posição) que elas ocupam numa série.

- Classificação dos Numerais

– Cardinais: indicam número ou quantidade:

Trezentos e vinte moradores.

– Ordinais: indicam ordem ou posição numa sequência:

Quinto ano. Primeiro lugar.

– Multiplicativos: indicam o número de vezes pelo qual uma quantidade é multiplicada:

O quántuplo do preço.

– Fracionários: indicam a parte de um todo:

Dois terços dos alunos foram embora.

Pronome

É a palavra que substitui os substantivos ou os determinam, indicando a pessoa do discurso.

- Pronomes pessoais vão designar diretamente as pessoas em uma conversa. Eles indicam as três pessoas do discurso.

Pessoas do Discurso	Pronomes Retos Função Subjetiva	Pronomes Oblíquos Função Objetiva
1ª pessoa do singular	Eu	Me, mim, comigo
2ª pessoa do singular	Tu	Te, ti, contigo
3ª pessoa do singular	Ele, ela,	Se, si, consigo, lhe, o, a
1ª pessoa do plural	Nós	Nos, conosco
2ª pessoa do plural	Vós	Vos, convosco
3ª pessoa do plural	Eles, elas	Se, si, consigo, lhes, os, as

- Pronomes de Tratamento são usados no trato com as pessoas, normalmente, em situações formais de comunicação.

Pronomes de Tratamento	Emprego
Você	Utilizado em situações informais.
Senhor (es) e Senhora (s)	Tratamento para pessoas mais velhas.
Vossa Excelência	Usados para pessoas com alta autoridade
Vossa Magnificência	Usados para os reitores das Universidades.
Vossa Senhoria	Empregado nas correspondências e textos escritos.
Vossa Majestade	Utilizado para Reis e Rainhas
Vossa Alteza	Utilizado para príncipes, princesas, duques.
Vossa Santidade	Utilizado para o Papa
Vossa Eminência	Usado para Cardeais.
Vossa Reverendíssima	Utilizado para sacerdotes e religiosos em geral.

$$\frac{1}{4} = 0,25$$

$$\frac{3}{4} = 0,75$$

2º) Terá um número infinito de algarismos após a vírgula, mas lembrando que a dízima deve ser periódica para ser número racional

OBS: período da dízima são os números que se repetem, se não repetir não é dízima periódica e assim números irracionais, que trataremos mais a frente.

$$\frac{1}{3} = 0,333...$$

$$\frac{35}{99} = 0,353535...$$

$$\frac{105}{9} = 11,6666...$$

Representação Fracionária dos Números Decimais

1º caso) Se for exato, conseguimos sempre transformar com o denominador seguido de zeros.

O número de zeros depende da casa decimal. Para uma casa, um zero (10) para duas casas, dois zeros(100) e assim por diante.

$$0,3 = \frac{3}{10}$$

$$0,03 = \frac{3}{100}$$

$$0,003 = \frac{3}{1000}$$

$$3,3 = \frac{33}{10}$$

2º caso) Se dízima periódica é um número racional, então como podemos transformar em fração?

Exemplo 1

Transforme a dízima 0,333... em fração
Sempre que precisar transformar, vamos chamar a dízima dada de x, ou seja
X=0,333...

Se o período da dízima é de um algarismo, multiplicamos por 10.
10x=3,333...

E então subtraímos:
10x-x=3,333...-0,333...
9x=3
X=3/9
X=1/3

Agora, vamos fazer um exemplo com 2 algarismos de período.

Exemplo 2

Seja a dízima 1,1212...
Façamos x = 1,1212...
100x = 112,1212... .

Subtraindo:
100x-x=112,1212...-1,1212...
99x=111
X=111/99

Números Irracionais

Identificação de números irracionais

- Todas as dízimas periódicas são números racionais.
- Todos os números inteiros são racionais.
- Todas as frações ordinárias são números racionais.
- Todas as dízimas não periódicas são números irracionais.
- Todas as raízes inexatas são números irracionais.
- A soma de um número racional com um número irracional é sempre um número irracional.
- A diferença de dois números irracionais, pode ser um número racional.
- Os números irracionais não podem ser expressos na forma $\frac{a}{b}$, com a e b inteiros e b≠0.

Exemplo: $\sqrt{5} - \sqrt{5} = 0$ e 0 é um número racional.

- O quociente de dois números irracionais, pode ser um número racional.

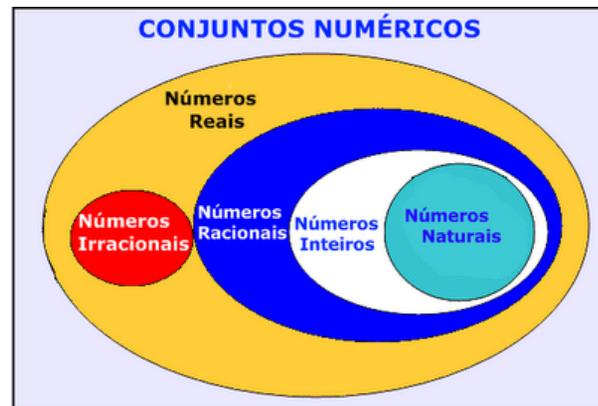
Exemplo: $\sqrt{8} : \sqrt{2} = \sqrt{4} = 2$ e 2 é um número racional.

- O produto de dois números irracionais, pode ser um número racional.

Exemplo: $\sqrt{7} \cdot \sqrt{7} = \sqrt{49} = 7$ é um número racional.

Exemplo: radicais ($\sqrt{2}, \sqrt{3}$) a raiz quadrada de um número natural, se não inteira, é irracional.

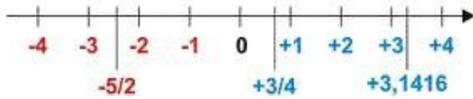
Números Reais



Fonte: www.estudokids.com.br

Representação na reta

Conjunto dos números reais



Intervalos limitados

Intervalo fechado – Números reais maiores do que a ou iguais a e menores do que b ou iguais a b.



Intervalo: $[a, b]$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} \mid a \leq x \leq b\}$

Intervalo aberto – números reais maiores que a e menores que b.



Intervalo: $]a, b[$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} \mid a < x < b\}$

Intervalo fechado à esquerda – números reais maiores que a ou iguais a A e menores do que B.



Intervalo: $\{a, b[$
Conjunto $\{x \in \mathbb{R} \mid a \leq x < b\}$

Intervalo fechado à direita – números reais maiores que a e menores ou iguais a b.



Intervalo: $]a, b]$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} \mid a < x \leq b\}$

Intervalos Ilimitados

Semirreta esquerda, fechada de origem b- números reais menores ou iguais a b.



Intervalo: $]-\infty, b]$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} \mid x \leq b\}$

Semirreta esquerda, aberta de origem b – números reais menores que b.



Intervalo: $]-\infty, b[$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} \mid x < b\}$

Semirreta direita, fechada de origem a – números reais maiores ou iguais a A.



Intervalo: $[a, +\infty[$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} \mid x \geq a\}$

Semirreta direita, aberta, de origem a – números reais maiores que a.



Intervalo: $]a, +\infty[$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} \mid x > a\}$

Potenciação

Multiplicação de fatores iguais

$$2^3 = 2 \cdot 2 \cdot 2 = 8$$

Casos

1) Todo número elevado ao expoente 0 resulta em 1.

$$1^0 = 1$$

$$100000^0 = 1$$

2) Todo número elevado ao expoente 1 é o próprio número.

$$3^1 = 3$$

$$4^1 = 4$$

3) Todo número negativo, elevado ao expoente par, resulta em um número positivo.

$$(-2)^2 = 4$$

$$(-4)^2 = 16$$

4) Todo número negativo, elevado ao expoente ímpar, resulta em um número negativo.

$$(-2)^3 = -8$$

$$(-3)^3 = -27$$

5) Se o sinal do expoente for negativo, devemos passar o sinal para positivo e inverter o número que está na base.

$$2^{-1} = \frac{1}{2}$$

$$2^{-2} = \frac{1}{4}$$

bem da comunidade e servir ao interesse geral.

Por isso que muitos autores acreditam que partem dessa premissa o interesse de mobilizador da empresa privada seja a lucratividade e o das organizações públicas seja a efetividade. Abaixo, resumem-se as principais diferenças e relação a esse tipo de organização.

Diferenças dos Modelos de administração do setor privado e do setor público

Modelo do Setor Privado	Modelo do setor público
Escolha Individual no mercado	Escolha coletiva na sociedade organizada
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
A equidade do mercado	A equidade das necessidades
A busca de Satisfação do Mercado	A busca da Justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição como instrumento do mercado	Ação Coletiva como instrumento da sociedade organizada
Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos

No que se refere ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, observa-se que o referido plano conseguiu sustentar praticamente a mesma linha de pensamento, quando afirmava que: “enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta”. Desse modo, entende-se que na medida em que o mercado controla a administração das empresas, a sociedade, através da eleição de políticos é responsável por controlar a administração pública.

Diferente por exemplo da administração de empresas, já que a mesma tem o seu objetivo voltado principalmente para o lucro privado, além da maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que ao longo do tempo, por meio do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Também é muito importante mencionar a influência direta que o Plano Diretor teve e ainda mantém na administração pública brasileira, no âmbito federal e, especialmente, em vários estados e cidades. Portanto, considera-se que ao se mencionar do ponto de vista da propriedade, o patrimônio da empresa é privado, enquanto que da organização pública é público, sendo que, o regime jurídico aplicável para a empresa é de direito privado e para a organização pública, pelo menos, em princípio, é o direito público.

Logo, as pessoas que trabalham em instituições privadas estão regidas pelo direito trabalhista (CLT) e as pessoas que trabalham pela administração pública é, em princípio, estatutárias ou de direito público.

GESTÃO DE RESULTADOS NA PRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A prática da administração voltada para os resultados tem como requisito uma gestão organizacional articulada acerca de vários elementos que podem ser identificados em quatro principais dimensões²:

- quadro estratégico responsável pela formulação da estratégia referente à meta da organização e os meios necessários para alcançá-la;
- delegação, habilitação e responsabilização;
- concentração em resultados pela eliminação de controles inúteis;
- implementação de um sistema de *reporting* e de comunicação.

A implementação de um quadro estratégico na administração pública requer o abandono da visão legalista. No setor público, costuma-se cumprir metas orçamentárias preocupando-se sempre com o equilíbrio de receitas e despesas. O enfoque nos resultados deve ser traduzido pela formulação de estratégias gerenciais que permitam ao órgão público identificar a meta a ser atingida, bem como o caminho apropriado para o alcance da meta traçada.

O quadro de gestão por resultados exige novos valores que possam catalisar o processo de obtenção de resultados. A delegação implica a transferência de mais responsabilidades aos gestores, enquanto a habilitação consiste em disponibilizar-lhes os meios necessários que possam facilitar o processo decisório, como a informação, a formação e a autoridade exigida.

É necessário que se estabeleçam alguns mecanismos de responsabilização para a habilitação do gestor público, apontando os seguintes:

- objetivos esclarecidos para a conscientização de todos;
- definição de indicadores de rendimento para avaliar os resultados;
- implementação de sistemas de informações viáveis;
- elaboração de relatórios tempestivos de resultados.

² <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG360.pdf>

Na busca da administração por resultados, deve-se abandonar o excesso de burocracia, eliminando-se controles desnecessários que representam limitações ou barreiras para a obtenção de resultados oriundos de decisões centralizadas. Assim, o processo de evidênciação e comunicação exigem o fornecimento e detalhamento de uma informação completa e útil.

Na base da administração por resultados, está o *accountability* (prestação de contas) que representa uma etapa crucial na implementação deste modelo de gestão no processo gerencial da administração pública. A adoção do modelo da administração por resultados requer uma mudança mais cultural do que estrutural.

Compromisso, responsabilidade e envolvimento constituem fatores que devem determinar o comportamento do agente público frente à máquina administrativa pública, no sentido da busca por resultados concretos. A conscientização sobre esses valores facilita o processo contínuo da perseguição de resultados no setor público.

Portanto, deduz-se que a dimensão comportamental é parte integrante da gestão por resultados e mostra-se como elemento essencial para o seu êxito. O estágio atual da sociedade moderna exige da administração pública um foco nos resultados.

Assim, é preciso que ela responda às expectativas modernas, o que obriga a passagem pela gestão por resultados. Com isso, passa-se a exigir dos gestores públicos não somente a prestarem contas, com o principal objetivo de tornar públicos os relatórios descritivos de fatos gerenciais acontecidos, mas, sobretudo, a evidenciarem um *"income of accountability"*.

Um modelo de administração centralizado nos resultados permite às organizações centrar constantemente sua atenção no alcance de resultado. Para tanto devem mensurar seu desempenho de forma regular e objetiva. Nesse modelo, destaca-se a necessidade de o gestor público apreender novos mecanismos e de adaptá-los, para melhorar a sua eficácia administrativa.

A nova abordagem da gestão pública requer que os cidadãos sejam colocados no centro das preocupações da administração, buscando meios de integrá-los aos debates e fazer com que participem nas decisões. Com essa medida, os administradores públicos podem gerir os recursos colocados à sua disposição de maneira econômica e eficaz.

A administração por resultados: novo paradigma da administração pública

No estágio atual da gestão pública, o principal debate acerca da nova administração pública diz respeito à administração por resultados. Ela representa fortemente um dos elementos-chave da *New Public Management* (Nova Gestão Pública).

Esta busca por resultados se evidencia nas reformas ou modernizações de muitas administrações no mundo. Em quase todos os projetos de modernização ou de reforma de uma administração pública, é sempre conferida uma ênfase maior na gestão por resultados.

A avaliação dos resultados das políticas, dos programas e dos serviços constitui um elemento essencial da administração pública. Essa avaliação ajuda a identificar o que funciona e o que não funciona, bem como a evidenciar outros meios estratégicos de melhorar as políticas, os programas e as iniciativas.

Uma política de administração baseada em resultados favorece a geração de conhecimentos objetivos e detalhados, no sentido de auxiliar os gestores a tomar decisões mais eficientes sobre suas políticas e seus programas de governo.

A administração por resultados tem um papel importante neste cenário de reformas recentes do setor público no mundo. Esse modelo disponibiliza informações relevantes voltadas para a eficácia, a eficiência e a performance das políticas vinculadas ao setor público. Além disso, contribui para a otimização da gestão pública.

O direcionamento da administração pública na busca de resultados permite aos gestores responder às preocupações dos contribuintes quanto à utilização dos recursos públicos. Enfim, uma administração pública voltada para os resultados é essencial para um governo que prioriza os cidadãos e busca assegurar o bem-estar social.

As organizações dos setores público e privado que mensuram e avaliam os resultados de suas atividades consideram que esta informação as leva a repensar seu papel e contribui para melhorar seu rendimento. Elas podem, em consequência, recompensar os sucessos, manter as experiências anteriores e gerar a confiança da sociedade. Sua aptidão para mensurar e avaliar os resultados é indispensável à execução de programas, à prestação de serviços e à aplicação de políticas de qualidade.

No passado, e ainda com resquícios no presente, os governos enfatizavam o que gastavam, o que faziam e o que produziam. Não se pode negar que é importante ter informações exatas nessas áreas. Entretanto, isto não é suficiente para concretizar a orientação centralizada em resultados imposta por este modelo de administração.

Uma administração baseada em resultados permite aos órgãos públicos oferecer um melhor serviço aos cidadãos, identificando os pontos fortes e os pontos de estrangulamento dos programas. Com isso, é possível detectar aqueles que não dão bons resultados.

Um programa de administração moderna impede os gestores de irem além do que fazem (atividades) e do que produzem (output), orientando-os a centrar sua atenção nos resultados reais, isto é, nas consequências e nos efeitos dos seus programas.

Os requisitos para a avaliação da performance da administração baseada em resultados têm se acentuado muito nos últimos anos, tornando complexa a avaliação da performance das atividades em todos os níveis de todo o governo. Pesquisas sobre a avaliação da performance administrativa, no setor público, vêm apontando problemas na concepção e gestão desses sistemas, indicando sua eficácia como principal fator no tocante a *accountability* dos governos.

Para que se possa implantar uma administração focalizada em resultados, impõe-se redesenhar o modo de gestão dos sistemas de administração pública. Os gestores públicos precisam definir claramente os resultados que se pretende obter, implementar o programa ou serviço, mensurar e avaliar o rendimento e, caso seja necessário, fazer ajustamentos para aumentar a sua eficiência e a sua eficácia.

A administração dirigida à geração de resultados assegura um melhoramento contínuo da performance, facilita o alcance de serviços de excelência e favorece o desenvolvimento da liderança e a responsabilização pelos indivíduos e pela coletividade. A adoção de critérios para a obtenção de resultados, por parte da gestão pública gerencial, envolve questões relevantes de mensuração.

A literatura voltada à mensuração de resultados da gestão pública tem defendido a utilização de indicadores físicos ou qualitativos para indicar os benefícios que constituem os objetivos e metas das políticas avaliadas. Conclui que somente os custos são expressos em termos monetários, fazendo-se necessária a comparação desses custos aos benefícios quantitativos ou qualitativos para fins de avaliação.

Os resultados no setor público assumem um significado especial. Por isso, devem existir unidades organizadas do setor público, para propiciar o alcance do resultado desejado de uma determinada política. Mas suas ações se concentram totalmente nos produtos/serviços das políticas, ao invés dos resultados que devem ser atingidos. A gestão por resultados exige uma visão mais ampla do que aquela preocupada apenas em equacionar recursos com produtos/serviços.

Flexibilidade: pensa por diferentes estratégias e por diferentes padrões de raciocínio. Considera diferentes pontos de vista. Aceita mudança com naturalidade.

Pensamento Estratégico: Habilidade em analisar a posição competitiva, tendências de mercado, clientes potenciais, novas tecnologias, visão a médio/longo prazo, análise da concorrência.

Foco no Cliente: Identifica o que os clientes precisam valorizam. Prevê e antecipa-se a atender as necessidades com agilidade e com qualidade visando lucro econômico.

- SER FLEXÍVEL E NÃO ESPECIALISTA DEMAIS
- TER MAIS INOVAÇÃO DO QUE INFORMAÇÃO
- ESTUDAR DURANTE TODA A VIDA
- ADQUIRIR HABILIDADES SOCIAIS E CAPACIDADE DE EXPRESSÃO
- ASSUMIR RESPONSABILIDADES
- SER EMPREENDEDOR
- ENTENDER E LIDAR COM DIVERSIDADE CULTURAL
- ADQUIRIR INTIMIDADE COM NOVAS TECNOLOGIAS

Fonte: UNESCO

O foco nas competências busca destacar e desenvolver os diferenciais de capacitação, desempenho, resultado e competitividade das pessoas, funções, áreas e organizações. O sistema de gestão por competência leva inevitavelmente à necessidade de valorizar o conhecimento e habilidades humanas e destacar as qualificações e os atributos pessoais que fazem a diferença nos resultados dos processos, as áreas e da organização como um todo (Fleury, 2002).

Este sistema de gestão conduz a importante mudança de paradigma relacionado a seleção – treinamento – desempenho – remuneração – carreira, pois passam a ser mais objetivamente centrados nas pessoas. Favorece o aperfeiçoamento das áreas de RH (Gestão de Pessoas), no sentido de atuar maior integração.

As competências da organização são as estratégias formuladas pelas organizações que determinarão as competências necessárias para alcançar suas metas e objetivos (FAISSAL et al, 2006). Segundo Resende (2000), envolvem:

- Processos – ter excelência nos processos de produção, vendas e serviços, estratégias de marketing, excelência e investimento na gestão de pessoas, logística, etc.
- Foco na Inovação e Qualidade: desenvolver novos produtos, investindo em tecnologia e garantindo a qualidade.
- Orientação para Clientes: gerar impacto positivo, estabelecendo parcerias e conhecendo a satisfação dos seus clientes.
- Social: garantir uma imagem positiva perante a sociedade e clientes, saber ser, incluindo autonomia, flexibilidade, responsabilidade e comunicação.

A descrição de cargo tradicionalmente utilizada prevê a descrição as funções e atividades que compõem o cargo, independentemente das estratégias da organização (Faissal et al, 2006). A identificação do perfil de competências prevê o mapeamento das competências que estão alinhadas com as estratégias e conhecimentos definidos pela organização.

As pessoas deverão alcançar resultados através destas competências, de forma a contribuir com a competitividade da organização.

O levantamento do perfil de competências deverá ser realizado com o gestor da área e de gestores de áreas afins da organização; através de entrevista e observação de profissionais considerados

com melhor desempenho, indicado pelo requisitante da vaga. Exemplos de perguntas para identificar as competências (Rabaglio, 2005):

- Defina os conhecimentos, atitudes e habilidades para realização do trabalho;
- O que torna um candidato perfeito para este cargo?
- O que torna um candidato inadequado para este cargo?
- Desafios que este cargo apresenta e as habilidades que o candidato deverá demonstrar para enfrentar e superar estes desafios.
- Resultados esperados para o desenvolvimento desta posição na organização.

Após o levantamento das competências, há necessidade de agrupar e definir as competências; de uma análise alinhando com as estratégias da organização e definindo os indicadores e por fim, validar com o gestor solicitante da posição. Exemplos de perguntas para identificar as competências na entrevista de seleção (Bruno, 2000):

PENSAMENTO ESTRATÉGICO

- O que sua área está fazendo (ou fez) para garantir o sucesso do plano estratégico da empresa atual?
- O que você faz para conseguir analisar informações estratégicas?
- Como você avaliaria nossos produtos em relação aos produtos do concorrente?

INOVAÇÃO

- O que fez de inovador na última empresa (ou atual)?
- Quais os recursos que utilizou para elaborar essa proposta?
- Dê exemplos de pessoas bem-sucedidas. Qual foi sua contribuição?

FLEXIBILIDADE

- O que você faz quando tem de enfrentar obstáculos em momentos de mudança?
- O que faz quando discorda de alguém com relação a uma política, projeto etc?
- Fale sobre uma situação que teve que abrir mão de suas ideias a favor da equipe

FOCO NO CLIENTE

- Como você identifica tarefas que estejam prejudicando um bom atendimento ao cliente?
- Dê exemplo de uma situação onde antecipou possíveis problemas para seu cliente e qual foi a solução recomendada
- Fale sobre o feedback recebido de seus clientes no último ano

ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS

- O que você fez para atingir um ou dois resultados notáveis?
- Como você organiza seu dia-a-dia?
- Qual sua avaliação de seu comportamento numa situação de pressão e prazos

Nos modelos de competência, há necessidade de identificar os conhecimentos e experiências para o desenvolvimento das atividades. Após o levantamento das competências, há necessidade de agrupar e definir as competências; de uma análise alinhando com as estratégias da organização e definindo os indicadores e por fim, validar com o gestor solicitante da posição.



Figura – Gestão por Competências

Fonte: Maria Cecília Araújo, 2004

O conceito de competência emerge na década de 90, com o desenvolvimento de capacidades que podem ser mobilizadas em situações pouco previsíveis, relacionadas a novos usos e novos processos que fazem parte da organização. Segundo Dutra (2002), as premissas para a gestão por competências são:

- Passagem do foco no controle para o foco no desenvolvimento.
- Passagem do foco nos instrumentos para o foco no processo.
- Foco no interesse conciliado em vez do foco no interesse da organização, esse foco caracteriza-se pela busca de desenvolvimento mútuo de forma dinâmica, na qual a negociação torna-se imprescindível.
- Foco no modelo integrado e estratégico em vez de foco no modelo construído por partes desarticuladas entre si.

Gestão por Competências

Outputs

Integração com demais sistemas de RH



Figura – Gestão por Competências – integração com demais sistemas de RH

Fonte: Maria Cecília Araújo, 2004

dezenas de rubricas de baixo valor. Funciona como um demonstrativo de origens e aplicações dos recursos da prefeitura, permitindo identificar com clareza o grau de dependência do governo de recursos próprios e de terceiros, a importância relativa das principais despesas, através do esclarecimento da proporção dos recursos destinada ao pagamento do serviço de terceiros, dos materiais de consumo, encargos financeiros, obras, etc.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Evolução histórica dos princípios orçamentários constitucionais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A reforma na Constituição imperial de 1824, emendada pela Lei de 12.08.1834, regulou o funcionamento das assembleias legislativas provinciais definindo-lhes a competência na fixação das receitas e despesas municipais e provinciais, bem como regradando a repartição entre os municípios e a sua fiscalização.

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

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

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

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

O PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE, ou da pureza orçamentária, limita o conteúdo da lei orçamentária, impedindo que nela se pretendam incluir normas pertencentes a outros campos jurídicos, como forma de se tirar proveito de um processo legislativo mais rápido, as denominadas “caudas orçamentárias”, tackingings dos ingleses, os riders dos norte-americanos, ou os Bepackungen dos alemães, ou ainda os cavaliers budgetaires dos franceses. Prática essa denominada por Epitácio Pessoa em 1922 de “verdadeira ca-

lamidade nacional”. No dizer de Ruy Barbosa, eram os “orçamentos rabilongos”, que introduziram o registro de hipotecas no Brasil e até a alteração no processo de desquite propiciaram. Essa foi a primeira inserção deste princípio em textos constitucionais brasileiros, já na sua formulação clássica, segundo a qual a lei orçamentária não deveria conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas: a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação de receita; e a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— Normas programáticas

As normas programáticas são verdadeiras metas a serem atingidas pelo Estado e seus programas de governo na realização de seus fins sociais, trazem princípios para serem cumpridos em longo prazo. A Constituição de 1988 é programática, pois traça metas e objetivos futuros.

DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS: DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS; DOS DIREITOS SOCIAIS; DOS DIREITOS DE NACIONALIDADE; DOS DIREITOS POLÍTICOS

— Gerações de Direitos Fundamentais (Teoria de Vasak):

- Direitos Fundamentais de 1ª Geração: liberdade individual – direitos civis e políticos;
- Direitos Fundamentais de 2ª Geração: igualdade – direitos sociais e econômicos;
- Direitos Fundamentais de 3ª Geração: fraternidade ou solidariedade – direitos transindividuais, difusos e coletivos.

— Direitos e deveres individuais e coletivos

Os direitos e deveres individuais e coletivos são todos aqueles previstos nos incisos do art. 5º da Constituição Federal, que trazem alguns dos direitos e garantias fundamentais.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Princípio da igualdade entre homens e mulheres:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

Como o próprio nome diz, o princípio prega a igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres.

Princípio da legalidade e liberdade de ação:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Como ser livre, todo ser humano só está obrigado a fazer ou não fazer algo que esteja previsto em lei.

Vedação de práticas de tortura física e moral, tratamento desumano e degradante:

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

É vedada a prática de tortura física e moral, e qualquer tipo de tratamento desumano, degradante ou contrário à dignidade humana, por qualquer autoridade e também entre os próprios cidadãos. A vedação à tortura é uma cláusula pétrea de nossa Constituição e ainda crime inafiançável na legislação penal brasileira.

Liberdade de manifestação do pensamento e vedação do anonimato, visando coibir abusos e não responsabilização pela veiculação de ideias e práticas prejudiciais:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

A Constituição Federal pôs fim à censura, tornando livre a manifestação do pensamento. Esta liberdade, entretanto, não é absoluta não podendo ser abusiva ou prejudicial aos direitos de outrem. Daí,

a vedação do anonimato, de forma a coibir práticas prejudiciais sem identificação de autoria, o que não impede, contudo, a apuração de crimes de denúncia anônima.

Direito de resposta e indenização:

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

O direito de resposta é um meio de defesa assegurado à pessoa física ou jurídica ofendida em sua honra, e reputação, conceito, nome, marca ou imagem, sem prejuízo do direito de indenização por dano moral ou material.

Liberdade religiosa e de consciência:

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

O Brasil é um Estado **laico**, que não possui uma religião oficial, mas que adota a liberdade de crença e de pensamento, assegurada a variedade de cultos, a proteção dos locais religiosos e a não privação de direitos em razão da crença pessoal.

A escusa de consciência é o direito que toda pessoa possui de se recusar a cumprir determinada obrigação ou a praticar determinado ato comum, por ser ele contrário às suas crenças religiosas ou à sua convicção filosófica ou política, devendo então cumprir uma prestação alternativa, fixada em lei.

Liberdade de expressão e proibição de censura:

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

Aqui, temos uma vez mais substanciada a liberdade de expressão e a vedação da censura.

Proteção à imagem, honra e intimidade da pessoa humana:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Com intuito da proteção, a Constituição Federal tornou inviolável a imagem, a honra e a intimidade pessoa humana, assegurando o direito à reparação material ou moral em caso de violação.

Proteção do domicílio do indivíduo:

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência).

Proteção do sigilo das comunicações:

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; (Vide Lei nº 9.296, de 1996).

A Constituição Federal protege o domicílio e o sigilo das comunicações, por isso, a invasão de domicílio e a quebra de sigilo telefônico só pode se dar por ordem judicial.

Liberdade de profissão:

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

É livre o exercício de qualquer trabalho ou profissão. Essa liberdade, entretanto, não é absoluta, pois se limita às qualificações profissionais que a lei estabelece.

Acesso à informação:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

O direito à informação é assegurado constitucionalmente, garantido o sigilo da fonte.

Liberdade de locomoção, direito de ir e vir:

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

Todos são livres para entrar, circular, permanecer ou sair do território nacional em tempos de paz.

Direito de reunião:

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

Os cidadãos podem se reunir livremente em praças e locais de uso comum do povo, desde que não venham a interferir ou atrapalhar outra reunião designada anteriormente para o mesmo local.

Liberdade de associação:

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

No Brasil, é plena a liberdade de associação e a criação de associações e cooperativas para fins lícitos, não podendo sofrer intervenção do Estado. Nossa Segurança Nacional e Defesa Social é atribuição exclusiva do Estado, por isso, as associações paramilitares (milícias, grupos ou associações civis armadas, normalmente com fins político-partidários, religiosos ou ideológicos) **são vedadas**.

Direito de propriedade e sua função social:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Além da ideia de pertencimento, toda propriedade ainda que privada deve atender a interesses coletivos, **não sendo nociva ou causando prejuízo aos demais**.

Intervenção do Estado na propriedade:

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

O direito de propriedade não é absoluto. Dada a supremacia do interesse público sobre o particular, nas hipóteses legais é permitida a intervenção do Estado na propriedade.

Pequena propriedade rural:

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

A pequena propriedade rural é impenhorável e não responde por dívidas decorrentes de sua atividade produtiva.

Direitos autorais:

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

Além da Lei de Direitos Autorais, a Constituição prevê uma ampla proteção às obras intelectuais: criação artística, científica, musical, literária etc. O Direito Autoral protege obras literárias (escritas ou orais), musicais, artísticas, científicas, obras de escultura, pintura e fotografia, bem como o direito das empresas de rádio fusão e cinematográficas. A Constituição Federal protege ainda a propriedade industrial, esta difere da propriedade intelectual e não é objeto de proteção da Lei de Direitos Autorais, mas sim da Lei da Propriedade Industrial. Enquanto a proteção ao direito autoral busca reprimir o plágio, a proteção à propriedade industrial busca conter a concorrência desleal.

Direito de herança:

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do "de cujus";

O direito de herança ou direito sucessório é ramo específico do Direito Civil que visa regular as relações jurídicas decorrentes do falecimento do indivíduo, o de cujus, e a transferência de seus bens e direitos aos seus sucessores.

Direito do consumidor:

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

O Direito do Consumidor é o ramo do direito que disciplina as relações entre fornecedores e prestadores de bens e serviços e o consumidor final, parte hipossuficiente econômica da relação jurídica. As relações de consumo, além do amparo constitucional, encontram proteção no Código de Defesa do Consumidor e na legis-

Além disso, os princípios do Direito Administrativo podem ser expressos e positivados escritos na lei, ou ainda, implícitos, não positivados e não escritos na lei de forma expressa.

— Observação importante:

Não existe hierarquia entre os princípios expressos e implícitos. Comprova tal afirmação, o fato de que os dois princípios que dão forma o **Regime Jurídico Administrativo**, são meramente implícitos.

Regime Jurídico Administrativo: é composto por todos os princípios e demais dispositivos legais que formam o Direito Administrativo. As diretrizes desse regime são lançadas por dois princípios centrais, ou supraprincípios que são a Supremacia do Interesse Público e a Indisponibilidade do Interesse Público.

SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO	Conclama a necessidade da sobreposição dos interesses da coletividade sobre os individuais.
INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO	Sua principal função é orientar a atuação dos agentes públicos para que atuem em nome e em prol dos interesses da Administração Pública.

Ademais, tendo o agente público usufruído das prerrogativas de atuação conferidas pela supremacia do interesse público, a indisponibilidade do interesse público, com o fito de impedir que tais prerrogativas sejam utilizadas para a consecução de interesses privados, termina por colocar limitações aos agentes públicos no campo de sua atuação, como por exemplo, a necessidade de aprovação em concurso público para o provimento dos cargos públicos.

Princípios Administrativos

Nos parâmetros do art. 37, *caput* da Constituição Federal, a Administração Pública deverá obedecer aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Vejamos:

— **Princípio da Legalidade:** Esse princípio no Direito Administrativo, apresenta um significado diverso do que apresenta no Direito Privado. No Direito Privado, toda e qualquer conduta do indivíduo que não esteja proibida em lei e que não esteja contrária à lei, é considerada legal. O termo legalidade para o Direito Administrativo, significa subordinação à lei, o que faz com que o administrador deva atuar somente no instante e da forma que a lei permitir.

— Observação importante: O princípio da legalidade considera a lei em sentido amplo. Nesse diapasão, compreende-se como lei, toda e qualquer espécie normativa expressamente disposta pelo art. 59 da Constituição Federal.

— **Princípio da Impessoalidade:** Deve ser analisado sob duas óticas:

a) Sob a ótica da atuação da Administração Pública em relação aos administrados: Em sua atuação, deve o administrador pautar na não discriminação e na não concessão de privilégios àqueles que o ato atingirá. Sua atuação deverá estar baseada na neutralidade e na objetividade.

b) Em relação à sua própria atuação, administrador deve executar atos de forma impessoal, como dispõe e exige o parágrafo primeiro do art. 37 da CF/88 ao afirmar que: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

— **Princípio da Moralidade:** Dispõe que a atuação administrativa deve ser totalmente pautada nos princípios da ética, honestidade, probidade e boa-fé. Esse princípio está conexo à não corrupção na Administração Pública.

O princípio da moralidade exige que o administrador tenha conduta pautada de acordo com a ética, com o bom senso, bons costumes e com a honestidade. O ato administrativo terá que obedecer a Lei, bem como a ética da própria instituição em que o agente atua. Entretanto, não é suficiente que o ato seja praticado apenas nos parâmetros da Lei, devendo, ainda, obedecer à moralidade.

— **Princípio da Publicidade:** Trata-se de um mecanismo de controle dos atos administrativos por meio da sociedade. A publicidade está associada à prestação de satisfação e informação da atuação pública aos administrados. Via de regra é que a atuação da Administração seja pública, tornando assim, possível o controle da sociedade sobre os seus atos.

Ocorre que, no entanto, o princípio em estudo não é absoluto. Isso ocorre pelo fato deste acabar por admitir exceções previstas em lei. Assim, em situações nas quais, por exemplo, devam ser preservadas a segurança nacional, relevante interesse coletivo e intimidade, honra e vida privada, o princípio da publicidade deverá ser afastado.

Sendo a publicidade requisito de eficácia dos atos administrativos que se voltam para a sociedade, pondera-se que os mesmos não poderão produzir efeitos enquanto não forem publicados.

— **Princípio da Eficiência:** A atividade administrativa deverá ser exercida com presteza, perfeição, rendimento, qualidade e economicidade. Anteriormente era um princípio implícito, porém, hodiernamente, foi acrescentado, de forma expressa, na CFB/88, com a EC n. 19/1998.

São decorrentes do princípio da eficiência:

a. A possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos, bem como de entidades administrativas, desde que haja a celebração de contrato de gestão.

b. A real exigência de avaliação por meio de comissão especial para a aquisição da estabilidade do servidor Efetivo, nos termos do art. 41, § 4º da CFB/88.

PODERES ADMINISTRATIVOS: PODER HIERÁRQUICO, PODER DISCIPLINAR, PODER REGULAMENTAR, PODER DE POLÍCIA, USO E ABUSO DO PODER

Poder Hierárquico

Trata-se o poder hierárquico, de poder conferido à autoridade administrativa para distribuir e dirimir funções em escala de seus órgãos, vindo a estabelecer uma relação de coordenação e subordinação entre os servidores que estiverem sob a sua hierarquia.

A estrutura de organização da Administração Pública é baseada em dois aspectos fundamentais, sendo eles: a distribuição de competências e a hierarquia.

Em decorrência da amplitude das competências e das responsabilidades da Administração, jamais seria possível que toda a função administrativa fosse desenvolvida por um único órgão ou agente público. Assim sendo, é preciso que haja uma distribuição dessas competências e atribuições entre os diversos órgãos e agentes integrantes da Administração Pública.

Entretanto, para que essa divisão de tarefas aconteça de maneira harmoniosa, os órgãos e agentes públicos são organizados em graus de hierarquia e poder, de maneira que o agente que se

encontra em plano superior, detenha o poder legal de emitir ordens e fiscalizar a atuação dos seus subordinados. Essa relação de subordinação e hierarquia, por sua vez, causa algumas sequelas, como o dever de obediência dos subordinados, a possibilidade de o imediato superior avocar atribuições, bem como a atribuição de rever os atos dos agentes subordinados.

Denota-se, porém, que o dever de obediência do subordinado não o obriga a cumprir as ordens manifestamente ilegais, advindas de seu superior hierárquico. Ademais, nos ditames do art. 116, XII, da Lei 8.112/1990, o subordinado tem a obrigação funcional de representar contra o seu superior caso este venha a agir com ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Registra-se que a delegação de atribuições é uma das manifestações do poder hierárquico que consiste no ato de conferir a outro servidor atribuições que de âmbito inicial, faziam parte dos atos de competência da autoridade delegante. O ilustre Hely Lopes Meirelles aduz que a delegação de atribuições se submete a algumas regras, sendo elas:

A) A impossibilidade de delegação de atribuições de um Poder a outro, exceto quando devidamente autorizado pelo texto da Constituição Federal. Exemplo: autorização por lei delegada, que ocorre quando a Constituição Federal autoriza o Legislativo a delegar ao Executivo a edição de lei.

B) É impossível a delegação de atos de natureza política. Exemplos: o veto e a sanção de lei;

C) As atribuições que a lei fixar como exclusivas de determinada autoridade, não podem ser delegadas;

D) O subordinado não pode recusar a delegação;

E) As atribuições não podem ser subdelegadas sem a devida autorização do delegante.

Sem prejuízo do entendimento doutrinário a respeito da delegação de competência, a Lei Federal 9.784/1999, que estabelece os ditames do processo administrativo federal, estabeleceu as seguintes regras relacionadas a esse assunto:

- A competência não pode ser renunciada, porém, pode ser delegada se não houver impedimento legal;

- A delegação de competência é sempre exercida de forma parcial, tendo em vista que um órgão administrativo ou seu titular não detém o poder de delegar todas as suas atribuições;

- A título de delegação vertical, depreende-se que esta pode ser feita para órgãos ou agentes subordinados hierarquicamente, e, a nível de delegação horizontal, também pode ser feita para órgãos e agentes não subordinados à hierarquia.

Não podem ser objeto de delegação:

- A edição de atos de caráter normativo;
- A decisão de recursos administrativos;
- As matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade;

Ressalta-se com afinco que o ato de delegação e a sua revogação deverão ser publicados no meio oficial, nos trâmites da lei. Ademais, deverá o ato de delegação especificar as matérias e os poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e também o recurso devidamente cabível à matéria que poderá constar a ressalva de exercício da atribuição delegada.

O ato de delegação poderá ser revogado a qualquer tempo pela autoridade delegante como forma de transferência não definitiva de atribuições, devendo as decisões adotadas por delegação, mencionar de forma clara esta qualidade, que deverá ser considerada como editada pelo delegado.

No condizente à avocação, afirma-se que se trata de procedimento contrário ao da delegação de competência, vindo a ocorrer quando o superior assume ou passa a desenvolver as funções que eram de seu subordinado. De acordo com a doutrina, a norma geral, é a possibilidade de avocação pelo superior hierárquico de qualquer competência do subordinado, ressaltando-se que nesses casos, a competência a ser avocada não poderá ser privativa do órgão subordinado.

Dispõe a Lei 9.784/1999 que a avocação das competências do órgão inferior apenas será permitida em caráter excepcional e temporário com a prerrogativa de que existam motivos relevantes e impreterivelmente justificados.

O superior também pode rever os atos dos seus subordinados, como consequência do poder hierárquico com o fito de mantê-los, convalidá-los, ou ainda, desfazê-los, de ofício ou sob provocação do interessado. Convalidar significa suprir o vício de um ato administrativo por intermédio de um segundo ato, tornando válido o ato viciado. No tocante ao desfazimento do ato administrativo, infere-se que pode ocorrer de duas formas:

a) Por revogação: no momento em que a manutenção do ato válido se tornar inconveniente ou inoportuna;

b) Por anulação: quando o ato apresentar vícios.

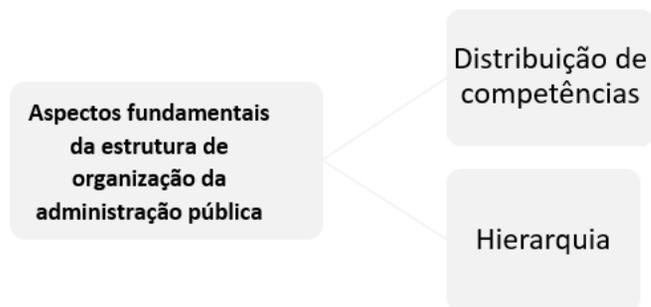
No entanto, a utilização do poder hierárquico nem sempre poderá possibilitar a invalidação feita pela autoridade superior dos atos praticados por seus subordinados. Nos ditames doutrinários, a revisão hierárquica somente é possível enquanto o ato não tiver se tornado definitivo para a Administração Pública e, ainda, se houver sido criado o direito subjetivo para o particular.

Observação importante: “revisão” do ato administrativo não se confunde com “reconsideração” desse mesmo ato. A revisão de ato é condizente à avaliação por parte da autoridade superior em relação à manutenção ou não de ato que foi praticado por seu subordinado, no qual o fundamento é o exercício do poder hierárquico. Já na reconsideração, a apreciação relativa à manutenção do ato administrativo é realizada pela própria autoridade que confeccionou o ato, não existindo, desta forma, manifestação do poder hierárquico.

Ressalte-se, também, que a relação de hierarquia é inerente à função administrativa e não há hierarquia entre integrantes do Poder Legislativo e do Poder Judiciário no desempenho de suas funções típicas constitucionais. No entanto, os membros dos Poderes Judiciário e Legislativo também estão submetidos à relação de hierarquia no que condiz ao exercício de funções atípicas ou administrativas. Exemplo: um juiz de Primeira Instância, não é legalmente obrigado a adotar o posicionamento do Presidente do Tribunal no julgamento de um processo de sua competência, porém, encontra-se obrigado, por ditames da lei a cumprir ordens daquela autoridade quando versarem a respeito do horário de funcionamento dos serviços administrativos da sua Vara.

Por fim, é de suma importância destacar que a subordinação não se confunde com a vinculação administrativa, pois, a subordinação decorre do poder hierárquico e existe apenas no âmbito da mesma pessoa jurídica. Já a vinculação, resulta do poder de supervisão ou do poder de tutela que a Administração Direta detém sobre as entidades da Administração Indireta.

Esquematisando, temos:



PODER HIERÁRQUICO	Poder conferido à autoridade administrativa para distribuir e dirimir funções em escala de seus órgãos, que estabelece uma relação de coordenação e subordinação entre os servidores que estiverem sob a sua hierarquia.
NÃO PODEM SER OBJETO DE DELEGAÇÃO	A edição de atos de caráter normativo
	A decisão de recursos administrativos
	As matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade
DESAFIZAMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO	Por revogação: quando a manutenção do ato válido se tornar inconveniente ou inoportuna
	Por anulação: quando o ator apresentar vícios

Poder Disciplinar

O poder disciplinar confere à Administração Pública o poder de autorizar e apurar infrações, aplicando as devidas penalidades aos servidores público, bem como às demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa em decorrência de determinado vínculo específico. Assim, somente está sujeito ao poder disciplinar o agente que possuir vínculo certo e preciso com a Administração, não importando que esse vínculo seja de natureza funcional ou contratual.

Existindo vínculo funcional, infere-se que o poder disciplinar é decorrente do poder hierárquico. Em razão da existência de distribuição de escala dos órgãos e servidores pertencentes a uma mesma pessoa jurídica, competirá ao superior hierárquico determinar o cumprimento de ordens e exigir daquele que lhe for subordinado, o cumprimento destas. Não atendendo o subordinado às determinações do seu superior ou descumprindo o dever funcional, o seu chefe poderá e deverá aplicar as sanções dispostas no estatuto funcional.

Conforme dito, o poder disciplinar também detém o poder de alcançar particulares que mantenham vínculo contratual com o Poder Público, a exemplo daqueles contratados para prestar serviços à Administração Pública. Nesse sentido, como não existe relação de hierarquia entre o particular e a Administração, o pressuposto para a aplicação de sanções de forma direta não é o poder hierárquico, mas sim o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Denota-se que o poder disciplinar é o poder de investigar e punir crimes e contravenções penais não se referem ao mesmo instituto e não se confundem. Ao passo que o primeiro é aplicado

somente àqueles que possuem vínculo específico com a Administração de forma funcional ou contratual, o segundo é exercido somente sobre qualquer indivíduo que viole as leis penais vigentes.

Da mesma forma, o exercício do poder de polícia também não se confunde com as penalidades decorrentes do poder disciplinar, que, embora ambos possuam natureza administrativa, estas deverão ser aplicadas a qualquer pessoa que esteja causando transtornos ou pondo em risco a coletividade, pois, no poder de polícia, denota-se que o vínculo entre a Administração Pública e o administrado é de âmbito geral, ao passo que nas penalidades decorrentes do poder disciplinar, somente são atingidos os que possuem relação funcional ou contratual com a Administração.

Em suma, temos:

1º - Sanção Disciplinar: Possui natureza administrativa; advém do poder disciplinar; é aplicável sobre as pessoas que possuem vínculo específico com a Administração Pública.

2º - Sanção de Polícia: Possui natureza administrativa; advém do poder de polícia; aplica-se sobre as pessoas que desobedeçam às regulamentações de polícia administrativa.

3º - Sanção Penal: Possui natureza penal; decorre do poder geral de persecução penal; aplica-se sobre as pessoas que cometem crimes ou contravenções penais.

Por fim, registre-se que é comum a doutrina afirmar que o poder disciplinar é exercido de forma discricionária. Tal afirmação deve ser analisada com cuidado no que se refere ao seu alcance como um todo, pois, se ocorrer de o agente sob disciplina administrativa cometer infração, a única opção que restará ao gestor será aplicar a situação a penalidade devidamente prevista na lei, pois, a aplicação da pena é ato vinculado. Quando existente, a discricionariedade refere-se ao grau da penalidade ou à aplicação correta das sanções legalmente cabíveis, tendo em vista que no direito administrativo não é predominável o princípio da pena específica que se refere à necessidade de prévia definição em lei da infração funcional e da exata sanção cabível.

Em resumo, temos:

Poder Disciplinar

- Apura infrações e aplica penalidades;
- Para que o indivíduo seja submetido ao poder disciplinar, é preciso que possua vínculo funcional com a administração;
- A aplicação de sanção disciplinar deve ser acompanhada de processo administrativo no qual sejam assegurados o direito ao contraditório e à ampla defesa, devendo haver motivação para que seja aplicada a penalidade disciplinar cabível;
- Pode ter caráter discricionário em relação à escolha entre sanções legalmente cabíveis e respectiva gradação.

Poder regulamentar

Com supedâneo no art. 84, IV, da Constituição Federal, consiste o poder regulamentar na competência atribuída aos Chefes do Poder Executivo para que venham a editar normas gerais e abstratas destinadas a detalhar as leis, possibilitando o seu fiel regulamento e eficaz execução.

A doutrina não é unânime em relação ao uso da expressão poder regulamentar. Isso acontece, por que há autores que, assemelhando-se ao conceito anteriormente proposto, usam esta expressão somente para se referirem à faculdade de editar regulamentos conferida aos Chefes do Executivo. Outros autores, a usam com conceito mais amplo, acoplando também os atos gerais e abstratos que são emitidos por outras autoridades, tais como: resoluções, portarias, regimentos, deliberações e instruções normativas. Há ainda uma corrente que entende essas providências gerais e abs-

tratas editadas sob os parâmetros e exigências da lei, com o fulcro de possibilitar-lhe o cumprimento em forma de manifestações do poder normativo.

No entanto, em que pese a mencionada controvérsia, prevalece como estudo e aplicação geral adotada pela doutrina clássica, que utiliza a expressão “poder regulamentar” para se referir somente à competência exclusiva dos Chefes do Poder Executivo para editar regulamentos, mantendo, por sua vez, a expressão “poder normativo” para os demais atos normativos emitidos por outras espécies de autoridades da Administração Direta e Indireta, como por exemplo, de dirigentes de agências reguladoras e de Ministros.

Registra-se que os regulamentos são publicados através de decreto, que é a maneira pela qual se revestem os atos editados pelo chefe do Poder Executivo. O conteúdo de um decreto pode ser por meio de conteúdo ou de determinado regulamento ou, ainda, a pela adoção de providências distintas. A título de exemplo desta última situação, pode-se citar um decreto que dá a designação de determinado nome a um prédio público.

Em razão de os regulamentos serem editados sob forma condizente de decreto, é comum serem chamados de decretos regulamentares, decretos de execução ou regulamentos de execução.

Podemos classificar os regulamentos em três espécies diferentes:

- A) Regulamento executivo;
- B) Regulamento independente ou autônomo;
- c) Regulamento autorizado.

Vejamos a composição de cada em deles:

Regulamento Executivo

Existem leis que, ao serem editadas, já reúnem as condições suficientes para sua execução, enquanto outras pugnam por um regulamento para serem executadas. Entretanto, em tese, qualquer lei é passível de ser regulamentada. Diga-se de passagem, até mesmo aquelas cuja execução não dependa de regulamento. Para isso, suficiente é que o Chefe do Poder Executivo entenda conveniente detalhar a sua execução.

O ato de regulamento executivo é norma geral e abstrata. Sendo geral pelo fato de não possuir destinatários determinados ou determináveis, vindo a atingir quaisquer pessoas que estejam nas situações reguladas; é abstrata pelo fato de dispor sobre hipóteses que, se e no momento em que forem verificadas no mundo concreto, passarão a gerar as consequências abstratamente previstas. Desta forma, podemos afirmar que o regulamento possui conteúdo material de lei, porém, com ela não se confunde sob o aspecto formal.

O ato de regulamento executivo é constituído por importantes funções. São elas:

1.º) Disciplinar a discricionariedade administrativa

Ocorre, tendo em vista a existência de discricionariedade quando a lei confere ao agente público determinada quantidade de liberdade para o exercício da função administrativa. Tal quantidade e margem de liberdade termina sendo reduzida quando da edição de um regulamento executivo que estipula regras de observância obrigatória, vindo a determinar a maneira como os agentes devem proceder no fiel cumprimento da lei.

Ou seja, ao disciplinar por intermédio de regulamento o exercício da discricionariedade administrativa, o Chefe do Poder Executivo, termina por voluntariamente limitá-la, vindo a estabelecer autêntica autovinculação, diminuindo, desta forma, o espaço para a discussão de casos e fatos sem importância para a administração pública.

2.º) Uniformizar os critérios de aplicação da lei

É interpretada no contexto da primeira, posto que o regulamento ao disciplinar a forma com que a lei deve ser fielmente cumprida, estipula os critérios a serem adotados nessa atividade, fato que impede variações significativas nos casos sujeitos à lei aplicada. Exemplo: podemos citar o desenvolvimento dos servidores na carreira de Policial Rodoviário Federal.

Criadora da carreira de Policial Rodoviário Federal, a Lei 9.654/1998 estabeleceu suas classes e determinou que a investidora no cargo de Policial Rodoviário Federal teria que se dar no padrão único da classe de Agente, na qual o titular deverá permanecer por pelo menos três anos ou até obter o direito à promoção à classe subsequente, nos termos do art. 3.º, § 2.º.

A antiguidade e o merecimento são os principais requisitos para que os servidores públicos sejam promovidos. No entanto, o vocábulo “merecimento” é carregado de subjetivismo, fato que abriria a possibilidade de que os responsáveis pela promoção dos servidores, alegando discricionariedade, viessem a agir com base em critérios obscuros e casuístas, vindo a promover perseguições e privilégios. E é por esse motivo que existe a necessidade de regulamentação dos requisitos de promoção, como demonstra o próprio estatuto dos servidores públicos civis federais em seu art. 10, parágrafo único da Lei 8.112/1990.

Com o fulcro de regulamentar a matéria, foi editado o Decreto 8.282/2014, que possui como atributo, detalhar os requisitos e estabelecer os devidos critérios para promoção dos Policiais Rodoviários Federais, dentre os quais se encontra a obtenção de “resultado satisfatório na avaliação de desempenho no interstício considerado para a progressão”, disposta no art. 4.º, II, “b”. Da mesma forma, a expressão “resultado satisfatório” também é evitada de subjetividade, motivo pelo qual o § 3.º do mesmo dispositivo regulamentar designou que para o efeito de promoção, seria considerado satisfatório o alcance de oitenta por cento das metas estipuladas em ato do dirigente máximo do órgão.

Assim sendo, verificamos que a discricionariedade do dirigente máximo da PRF continua a existir, e o exemplo disso, é o estabelecimento das metas. Entretanto, ela foi reduzida no condizente à avaliação da suficiência de desempenho dos servidores para o efeito de promoção. O que nos leva a afirmar ainda que, diante da regulamentação, erigiu a existência de vinculação da autoridade administrativa referente ao percentual considerado satisfatório para o efeito de promoção dos servidores, critério que inclusive já foi uniformizado.

Embora exista uma enorme importância em termos de praticidade, denota-se que os regulamentos de execução gozam de hierarquia infralegal e não detém o poder de inovar na ordem jurídica, criando direitos ou obrigações, nem contrariando, ampliando ou restringindo as disposições da lei regulamentada. São, em resumo, atos normativos considerados secundários que são editados pelo Chefe do Executivo com o fulcro de detalhar a execução dos atos normativos primários elaborados pelas leis.

Dando enfoque à subordinação dos regulamentos executivos à lei, a Constituição Federal prevê a possibilidade de o Congresso Nacional sustá-los, caso exorbite do poder regulamentar nos parâmetros do art. 49, inc. V da CF/88. É o que a doutrina chama de “veto legislativo”, dentro de uma analogia com o veto que o Chefe do Executivo poderá apor aos projetos de lei aprovados pelo Parlamento.

Pondera-se que a aproximação terminológica possui limitações, uma vez que o veto propriamente dito do executivo, pode ocorrer em função de o Presidente da República entender que o projeto de lei é incompatível com a Constituição Federal, que configuraria o veto jurídico, ou, ainda, contrário ao interesse público, que seria o veto político. Por sua vez, o veto legislativo só pode ocorrer por exorbitância do poder regulamentar, sendo assim, sempre jurídico.