



SENADO FEDERAL

Analista Legislativo
Especialidade:
Administração

**EDITAL Nº 1, DE 22 DE
AGOSTO DE 2022**

CÓD: SL-014ST-22
7908433226529

Língua Portuguesa, Literatura Nacional e Redação

1. Gramática normativa: uso da língua culta	9
2. Fonética e fonologia	11
3. Morfologia	12
4. Sintaxe	18
5. Semântica	20
6. Literatura: texto literário, gêneros literários, principais movimentos literários	21
7. Tipos de textos e gêneros textuais. Produção e interpretação de texto. Intertextualidade. Citações e transcrições	39
8. Redação Oficial (conforme o Manual de Redação Oficial da Presidência da República): uso da norma culta da linguagem, clareza e precisão, objetividade, concisão, coesão e coerência, impessoalidade, formalidade e padronização	53

Raciocínio Lógico Matemático

1. Estruturas lógicas e noções básicas de lógica: conectivos, tautologia, contradições, contingência, implicações, equivalências, quantificadores, afirmações e negações. Lógica de argumentação e análise crítica de informações: analogias, inferências, deduções, conclusões e silogismos. Lógica sentencial ou proposicional: proposições simples e composta, tabelas-verdade, diagramas lógicos. Características e relações matemáticas envolvendo problemas aritméticos, figuras geométricas e matrizes.	65
2. Operações com conjuntos	85
3. Análise, interpretação e utilização de dados apresentados em tabelas, gráficos e diagramas	89
4. Noções básicas de Contagem	90
5. Probabilidades	92

Língua Inglesa

1. Conhecimento e uso das formas contemporâneas da linguagem inglesa. Compreensão e interpretação de textos variados: domínio do vocabulário e da estrutura da língua, ideias principais e secundárias, explícitas e implícitas, relações intratextuais e intertextuais. Itens gramaticais relevantes para a compreensão dos conteúdos semânticos. Palavras e expressões equivalentes. Elementos de referência Reading Comprehension	97
--	----

Direito Constitucional

1. Constituição de 1988: conceito, contexto histórico, características, estrutura do texto. Poder constituinte: conceito, espécies, limites	127
2. Controle de constitucionalidade: conceito, espécies, instrumentos de controle	132
3. Princípios Fundamentais	134
4. Direitos e Garantias Fundamentais: Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, Direitos Sociais, Nacionalidade, Direitos Políticos e Partidos Políticos	135
5. Organização do Estado: Organização Político-Administrativa, União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. Intervenção Federal	145
6. Administração Pública: Disposições Gerais, Servidores Públicos Cíveis e Militares	149
7. Poder Legislativo. O Congresso Nacional e suas Casas: atribuições, competências, reuniões e comissões. Regime Jurídico-constitucional dos Parlamentares. Processo Legislativo. Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária	152
8. Poder Executivo: atribuições e responsabilidades do Presidente da República. Atribuições dos Ministros de Estado	156
9. Poder Judiciário: órgãos, composição, garantias e competências	157
10. Funções Essenciais à Justiça	160
11. Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	161

Direito Administrativo

1. Conceitos e princípios. Estado. Governo. Administração Pública	167
2. Reformas administrativas	170
3. Organização da Administração. Entidades paraestatais e o Terceiro Setor. A Administração na Constituição de 1988	177

ÍNDICE

4. Poderes e Deveres Administrativos: poder discricionário, poder regulamentar, poder hierárquico e disciplinar, poder de polícia. Uso e abuso de poder	181
5. Atos Administrativos: conceito, requisitos, atributos, classificação, espécies, extinção, nulidades e revogação	187
6. Agentes Públicos: disposições constitucionais, regime jurídico, Lei nº 8.112/1990, cargo público, provimento, investidura, estabilidade, acumulação, regime disciplinar e seguridade social	197
7. Processo Administrativo Federal. Lei nº 9.784/1999	208
8. Licitações e contratos administrativos: Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021, conceito, princípios, contratação direta, modalidades, tipos e aspectos procedimentais	215
9. Pregão: Lei nº 10.520/2002, conceito, espécies, objeto, regulamentação e aspectos procedimentais	224
10. Controle Interno e Externo da Administração	226
11. Responsabilidade Civil do Estado	230
12. Improbidade Administrativa	235
13. Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)	243
14. Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018)	249
15. Regime jurídico-administrativo na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 4.657/1942) e suas alterações	261

Administração Geral

1. Fundamentos e evolução da administração. Abordagem sistêmica. Estrutura e desenho organizacional: princípios, valores, missão institucional, objetivos, metas, indicadores, desafios, sistemas e métodos de trabalho.	269
2. Cultura e clima organizacionais.	282
3. Administração de projetos e operações.	288
4. Qualidade e excelência na gestão dos serviços públicos. Foco no cliente. Escassez de recursos e redução de custos.	291
5. Foco no cliente	293
6. Desburocratização.	295
7. Eficiência. Eficácia. Efetividade.	296
8. Planejamento estratégico.	296
9. Gestão e controle de processos e projetos: planejamento, elaboração, desenvolvimento, decisão, direção, execução e implantação, controle, resultados, avaliação de desempenho, análise e documentação.	317
10. Gestão de Pessoas. Políticas de recursos humanos. Recrutamento e seleção. Treinamento, desenvolvimento e capacitação. Avaliação de desempenho: conceito, objetivos, métodos de avaliação.	317
11. Gestão por competências: conceito, modelos, desenho de carreiras, trajetórias de desenvolvimento.	336
12. Direção, liderança, poder e gerenciamento de equipes.	338
13. Funções e habilidades do administrador.	341
14. Estilos de administração.	343
15. Empreendedorismo governamental.	343
16. Divisão de tarefas e trabalho em equipe.	344
17. Motivação, satisfação e engajamento no trabalho.	347
18. Qualidade de vida no trabalho.	350
19. Gerenciamento de crises e conflitos.	352
20. Comunicação organizacional. Sistemas de informações gerenciais. Gestão do conhecimento: teorias e aplicação, melhores práticas, comunidades de práticas virtuais.	354
21. Organização, Sistemas e Métodos: análise organizacional, organogramas, fluxogramas, instrumentos de pesquisa, layout, diagramas, análise de processos, estruturas, procedimentos, ferramentas de produtividade, fluxo de trabalho e de informações, formulários, manuais e documentação.	366
22. Reengenharia organizacional: reorganização, reestruturação, estratégias, fatores internos e externos de mudanças, inovações e necessidades organizacionais.	383
23. Elaboração, gestão e avaliação de políticas públicas. Orçamento Público. Contabilidade Pública. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).	403
24. Ética e responsabilidade profissional.	419

Administração Pública

1. Administração Pública do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático	425
2. Políticas públicas. O ciclo das políticas públicas (construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação)	425
3. Processos participativos de gestão pública: conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade	439
4. Planejamento nas organizações públicas. O ciclo do planejamento (análise do ambiente, objetivos estratégicos, missão, visão, valores)	440
5. Governo eletrônico. Transparência da administração pública. Controle social e cidadania. Accountability	451
6. Gestão de Pessoas por Competências.	453
7. Mudanças institucionais. Conselhos, Organizações Sociais, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), agência reguladora, agência executiva, consórcios públicos	453
8. Gestão por resultados na produção de serviços públicos	461
9. Governabilidade e governança. Intermediação de interesses (clientelismo, corporativismo e neocorporativismo). Princípios de governança pública.	473
10. As políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo; descentralização e democracia; participação, atores sociais e controle social; gestão local, cidadania e equidade social	479
11. Corrupção e políticas públicas: fatores que influenciam a incidência de corrupção e fatores que promovem a qualidade das políticas públicas	482
12. O ciclo do planejamento em organizações (PDCA)	483
13. Referencial estratégico das organizações	487
14. Análise de ambiente interno e externo	494
15. Ferramentas de análise de ambiente. Análise swot, análise de cenários, matriz GUT	506
16. Negócio, missão, visão de futuro, valores	510
17. Indicadores de desempenho. Tipos de indicadores. Variáveis componentes dos indicadores	510
18. Processo administrativo (Lei nº 9.784/1999)	512
19. Regime Jurídico dos servidores públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (Lei nº 8.112/1990)	512
20. A administração pública na Constituição Federal (art. 37 ao art. 41 da CF/88)	512
21. Improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992).	512

Administração Orçamentária e Financeira

1. Orçamento Público: conceitos e princípios. Orçamento-programa: fundamentos e técnicas. O orçamento na Constituição de 1988. Processo de planejamento orçamentário: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Leis de créditos adicionais	515
2. Ciclo orçamentário: elaboração, discussão, votação, aprovação, execução e avaliação	515
3. Classificações orçamentárias: conceituação, classificação e estágios da receita e da despesa públicas. Dívida ativa. Regime de adiantamento (suprimento de fundo). Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida pública. Descentralização de créditos. Conta única do Tesouro Nacional	520
4. Manual Técnico de Orçamento: itens 1 a 4 e 7.	530
5. Retenção de tributos federais: Instrução Normativa RFB nº 1.234/2012	569
6. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI): conceito, objetivos, usuários e segurança do sistema (princípios e instrumentos)	582

Licitações e Contratos

1. Planejamento e execução: projeto, projeto básico, projeto executivo e documentação as built	585
2. Orçamento base de referência. Custos unitários e globais. Bonificações e despesas indiretas. Previsão orçamentária e financeira	585

ÍNDICE

3. Serviços Técnicos Profissionais Especializados. Serviços com alocação de mão de obra: legislação trabalhista aplicável; Serviços de Publicidade	586
4. Execução e alteração dos contratos	586
5. Inexecução e rescisão contratual	587
6. Sanções Administrativas, tutela judicial e aspectos penais.	587
7. Recursos administrativos.	590
8. Convênios Administrativos e instrumentos de cooperação	590
9. Tribunal de Contas da União: fiscalização e controle externo nas licitações e contratações públicas	590
10. Modalidades, tipos de licitação e regime de execução. . Parcelamento do objeto. Fracionamento de despesa. Compras e o Sistema de Registro de Preços. Contratação direta: dispensa de Licitação, inexigibilidade de licitação. Procedimento licitatório: edital de licitação; publicação; impugnações; habilitação; julgamento de propostas; homologação; revogação e anulação da licitação; adjudicação	591
11. Contratos Administrativos: noções gerais, formalização, cláusulas necessárias, cláusulas exorbitantes, prestação de garantia, duração dos contratos, prorrogação de prazos, nulidade	601

Material Digital:

Licitações e Contratos - Legislação

1. Lei nº 8.666/1993	3
2. Lei nº 14.133/2021: normas gerais, definições, princípios e vedações sobre licitações e contratações públicas	25
3. Decreto nº 7.983/2013	65
4. Tratamento diferenciado e favorecido, direito de preferência e margem de preferência: Lei Complementar nº 123/2006.	67
5. Decreto 8.538/2015	99
6. Lei nº 8.248/1991	102
7. Decreto nº 7.174/2010	106
8. Decreto nº 7.546/2011.	108
9. Decreto nº 9.412/2018	109
10. metodologia de formação de custos constante na Instrução Normativa nº 5 do Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão/2017	110
11. Decreto nº 9.507/2018	118
12. Lei nº 12.232/2010	121
13. Decreto nº 7.892/2013	125
14. Decreto nº 6.170/2007	129
15. Lei nº 13.019/2014	134
16. Pregão presencial e eletrônico: Lei nº 10.520/2002	148
17. Decreto nº 3.555/2000	150
18. Decreto nº 10.024/2019	153
19. Súmulas do TCU	161

Atenção

- Para estudar o Material Digital acesse sua “Área do Aluno” em nosso site ou faça o resgate do material seguindo os passos da página 2.

<https://www.editorasolucao.com.br/customer/account/login/>

2. Prefixo terminado em consoante:

- Com hífen diante de mesma consoante: *inter-regional, sub-bibliotecário*.
- Sem hífen diante de consoante diferente: *intermunicipal, superpersônico*.
- Sem hífen diante de vogal: *interestadual, superinteressante*.

Observações:

- Com o prefixo **sub**, usa-se o hífen também diante de palavra iniciada por **r**: *sub-região, sub-raça*. Palavras iniciadas por **h** perdem essa letra e juntam-se sem hífen: *subumano, subumanidade*.
- Com os prefixos **circum** e **pan**, usa-se o hífen diante de palavra iniciada por **m**, **n** e **vogal**: *circum-navegação, pan-americano*.
- O prefixo **co** aglutina-se, em geral, com o segundo elemento, mesmo quando este se inicia por **o**: *coobrigação, coordenar, cooperar, cooperação, cooptar, coocupante*.
- Com o prefixo **vice**, usa-se sempre o hífen: *vice-rei, vice-almirante*.
- Não se deve usar o hífen em certas palavras que perderam a noção de composição, como *girassol, madressilva, mandachuva, pontapé, paraquedas, paraquedista*.
- Com os prefixos **ex, sem, além, aquém, recém, pós, pré, pró**, usa-se sempre o hífen: *ex-aluno, sem-terra, além-mar, aquém-mar, recém-casado, pós-graduação, pré-vestibular, pró-europeu*.

Viu? Tudo muito tranquilo. Certeza que você já está dominando muita coisa. Mas não podemos parar, não é mesmo?!?! Por isso vamos passar para mais um ponto importante.

FONÉTICA E FONOLOGIA

Muitas pessoas acham que fonética e fonologia são sinônimos. Mas, embora as duas pertençam a uma mesma área de estudo, elas são diferentes.

Fonética

Segundo o dicionário Houaiss, *fonética* “é o estudo dos sons da fala de uma língua”. O que isso significa? A fonética é um ramo da Linguística que se dedica a analisar os sons de modo físico-articulador. Ou seja, ela se preocupa com o movimento dos lábios, a vibração das cordas vocais, a articulação e outros movimentos físicos, mas não tem interesse em saber do conteúdo daquilo que é falado. A fonética utiliza o Alfabeto Fonético Internacional para representar cada som.

Sintetizando: a fonética estuda o movimento físico (da boca, lábios...) que cada som faz, desconsiderando o significado desses sons.

Fonologia

A fonologia também é um ramo de estudo da Linguística, mas ela se preocupa em analisar a organização e a classificação dos sons, separando-os em unidades significativas. É responsabilidade da fonologia, também, cuidar de aspectos relativos à divisão silábica, à acentuação de palavras, à ortografia e à pronúncia.

Sintetizando: a fonologia estuda os sons, preocupando-se com o significado de cada um e não só com sua estrutura física.

Bom, agora que sabemos que fonética e fonologia são coisas diferentes, precisamos de entender o que é fonema e letra.

Fonema: os fonemas são as menores unidades sonoras da fala.

Atenção: estamos falando de menores unidades de som, não de sílabas. Observe a diferença: na palavra *pato* a primeira sílaba é *pa-*. Porém, o primeiro som é *pê* (P) e o segundo som é *a* (A).

Letra: as letras são as menores unidades gráficas de uma palavra.

Sintetizando: na palavra *pato*, *pa-* é a primeira sílaba; *pê* é o primeiro som; e *P* é a primeira letra.

Agora que já sabemos todas essas diferenciações, vamos entender melhor o que é e como se compõe uma sílaba.

Sílaba: A sílaba é um fonema ou conjunto de fonemas que emitido em um só impulso de voz e que tem como base uma vogal.

A sílabas são classificadas de dois modos:

Classificação quanto ao número de sílabas:

As palavras podem ser:

- Monossílabas: as que têm uma só sílaba (*pé, pá, mão, boi, luz, é...*)
- Dissílabas: as que têm duas sílabas (*café, leite, noites, caí, bota, água...*)
- Trissílabas: as que têm três sílabas (*caneta, cabeça, saúde, circuito, boneca...*)
- Polissílabas: as que têm quatro ou mais sílabas (*casamento, jesuíta, irresponsabilidade, paralelepípedo...*)

Classificação quanto à tonicidade

As palavras podem ser:

- **Oxítonas:** quando a sílaba tônica é a última (*ca-fé, ma-ra-cu-já, ra-paz, u-ru-bu...*)
- **Paroxítonas:** quando a sílaba tônica é a penúltima (*me-sa, sa-bo-ne-te, ré-gua...*)
- **Proparoxítonas:** quando a sílaba tônica é a antepenúltima (*sá-ba-do, tô-ni-ca, his-tó-ri-co...*)

Lembre-se que:

Tônica: a sílaba mais forte da palavra, que tem autonomia fonética.

Átona: a sílaba mais fraca da palavra, que não tem autonomia fonética.

Na palavra *telefone*: *te-*, *le-*, *ne-* são sílabas átonas, pois são mais fracas, enquanto que *fo-* é a sílaba tônica, já que é a pronunciada com mais força.

Agora que já sabemos essas classificações básicas, precisamos entender melhor como se dá a divisão silábica das palavras.

Divisão silábica

A divisão silábica é feita pela silabação das palavras, ou seja, pela pronúncia. Sempre que for escrever, use o hífen para separar uma sílaba da outra. Algumas regras devem ser seguidas neste processo:

Não se separa:

- **Ditongo:** encontro de uma vogal e uma semivogal na mesma sílaba (*cau-le, gai-o-la, ba-lei-a...*)
- **Tritongo:** encontro de uma semivogal, uma vogal e uma semivogal na mesma sílaba (*Pa-ra-guai, quais-quer, a-ve-ri-guou...*)
- **Dígrafo:** quando duas letras emitem um único som na palavra. Não separamos os dígrafos *ch, lh, nh, gu* e *qu* (*fa-cha-da, co-lhei-ta, fro-nha, pe-guei...*)
- **Encontros consonantais inseparáveis:** *re-cla-mar, psi-có-lo-go, pa-trão...*

Deve-se separar:

- **Hiatos:** vogais que se encontram, mas estão em sílabas vizinhas (sa-ú-de, Sa-a-ra, ví-a-mos...)
- Os **dígrafos** rr, ss, sc, e xc (car-ro, pás-sa-ro, pis-ci-na, ex-ce-ção...)
- **Encontros consonantais separáveis:** in-fec-ção, mag-nó-lia, rit-mo...)

MORFOLOGIA**ESTRUTURA E FORMAÇÃO DAS PALAVRAS**

As palavras são formadas por estruturas menores, com significados próprios. Para isso, há vários processos que contribuem para a formação das palavras.

Estrutura das palavras

As palavras podem ser subdivididas em estruturas significativas menores - os morfemas, também chamados de elementos mórficos:

- radical e raiz;
- vogal temática;
- tema;
- desinências;
- afixos;
- vogais e consoantes de ligação.

Radical: Elemento que contém a base de significação do vocábulo.

Exemplos

VENDer, PARTir, ALUNo, MAR.

Desinências: Elementos que indicam as flexões dos vocábulos.

Dividem-se em:

Nominais

Indicam flexões de gênero e número nos substantivos.

Exemplos

pequenO, pequenA, alunO, alunA.
pequenoS, pequenaS, alunoS, alunAs.

Verbais

Indicam flexões de modo, tempo, pessoa e número nos verbos

Exemplos

vendêSSEmos, entregáRAMos. (modo e tempo)
vendesteS, entregásseIS. (pessoa e número)

Indica, nos verbos, a conjugação a que pertencem.

Exemplos

1ª conjugação: - A - cantAr
2ª conjugação: - E - fazEr
3ª conjugação: - I - sumIr

Observação

Nos substantivos ocorre vogal temática quando ela não indica oposição masculino/feminino.

Exemplos

livrO, dentE, paletó.

Tema: União do radical e a vogal temática.

Exemplos

CANTAr, CORREr, CONSUMIr.

Vogal e consoante de ligação: São os elementos que se interpõem aos vocábulos por necessidade de eufonia.

Exemplos

chaLeira, cafeZal.

Afixos

Os afixos são elementos que se acrescentam antes ou depois do radical de uma palavra para a formação de outra palavra. Dividem-se em:

Prefixo: Partícula que se coloca antes do radical.

Exemplos

DISpor, EMPobrecer, DESorganizar.

Sufixo

Afixo que se coloca depois do radical.

Exemplos

contentaMENTO, realIDADE, enaltECER.

Processos de formação das palavras

Composição: Formação de uma palavra nova por meio da junção de dois ou mais vocábulos primitivos. Temos:

Justaposição: Formação de palavra composta sem alteração na estrutura fonética das primitivas.

Exemplos

passa + tempo = *passatempo*
gira + sol = *girassol*

Aglutinação: Formação de palavra composta com alteração da estrutura fonética das primitivas.

Exemplos

em + boa + hora = *embora*
vossa + merce = *você*

Derivação:

Formação de uma nova palavra a partir de uma primitiva. Temos:

Prefixação: Formação de palavra derivada com acréscimo de um prefixo ao radical da primitiva.

Exemplos

CONter, INapto, DESleal.

Sufixação: Formação de palavra nova com acréscimo de um sufixo ao radical da primitiva.

Exemplos

cafeZAL, meninINHa, loucaMENTE.

Parassíntese: Formação de palavra derivada com acréscimo de um prefixo e um sufixo ao radical da primitiva ao mesmo tempo.

Exemplos

EMtardECER, DESanimADO, ENgravidAR.

Derivação imprópria: Alteração da função de uma palavra primitiva.

Exemplo

Todos ficaram encantados com seu andar: verbo usado com valor de substantivo.

Derivação regressiva: Ocorre a alteração da estrutura fonética de uma palavra primitiva para a formação de uma derivada. Em geral de um verbo para substantivo ou vice-versa.

Exemplos

combater - o **combate**
chorar - o **choro**

RACIOCÍNIO LÓGICO MATEMÁTICO

Em síntese temos a tabela verdade das proposições que facilitará na resolução de diversas questões

		Disjunção	Conjunção	Condicional	Bicondicional
p	q	$p \vee q$	$p \wedge q$	$p \rightarrow q$	$p \leftrightarrow q$
V	V	V	V	V	V
V	F	V	F	F	F
F	V	V	F	V	F
F	F	F	F	V	V

Exemplo:

(MEC – CONHECIMENTOS BÁSICOS PARA OS POSTOS 9,10,11 E 16 – CESPE)

	P	Q	R
①	V	V	V
②	F	V	V
③	V	F	V
④	F	F	V
⑤	V	V	F
⑥	F	V	F
⑦	V	F	F
⑧	F	F	F

A figura acima apresenta as colunas iniciais de uma tabela-verdade, em que P, Q e R representam proposições lógicas, e V e F correspondem, respectivamente, aos valores lógicos verdadeiro e falso.

Com base nessas informações e utilizando os conectivos lógicos usuais, julgue o item subsecutivo.

A última coluna da tabela-verdade referente à proposição lógica $P \vee (Q \leftrightarrow R)$ quando representada na posição horizontal é igual a

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
$P \vee (Q \leftrightarrow R)$	V	V	V	F	V	F	V	V

() Certo

() Errado

Resolução:

$P \vee (Q \leftrightarrow R)$, montando a tabela verdade temos:

R	Q	P	[P	v	(Q	\leftrightarrow	R)]
V	V	V	V	V	V	V	V
V	V	F	F	V	V	V	V
V	F	V	V	V	F	F	V
V	F	F	F	F	F	F	V
F	V	V	V	V	V	F	F
F	V	F	F	F	V	F	F
F	F	V	V	V	F	V	F
F	F	F	F	V	F	V	F

Resposta: Certo

Proposição

Conjunto de palavras ou símbolos que expressam um pensamento ou uma ideia de sentido completo. Elas transmitem pensamentos, isto é, afirmam fatos ou exprimem juízos que formamos a respeito de determinados conceitos ou entes.

Valores lógicos

São os valores atribuídos as proposições, podendo ser uma **verdade**, se a proposição é verdadeira (V), e uma **falsidade**, se a proposição é falsa (F). Designamos as letras V e F para abreviarmos os valores lógicos verdade e falsidade respectivamente.

Com isso temos alguns axiomas da lógica:

- **PRINCÍPIO DA NÃO CONTRADIÇÃO**: uma proposição não pode ser verdadeira E falsa ao mesmo tempo.
- **PRINCÍPIO DO TERCEIRO EXCLUÍDO**: toda proposição OU é verdadeira OU é falsa, verificamos sempre um desses casos, NUNCA existindo um terceiro caso.

“Toda proposição tem um, e somente um, dos valores, que são: V ou F.”

Classificação de uma proposição

Elas podem ser:

• **Sentença aberta**: quando não se pode atribuir um valor lógico verdadeiro ou falso para ela (ou valorar a proposição!), portanto, não é considerada frase lógica. São consideradas sentenças abertas:

- Frases interrogativas: Quando será prova? - Estudou ontem? – Fez Sol ontem?
- Frases exclamativas: Gol! – Que maravilhoso!
- Frase imperativas: Estude e leia com atenção. – Desligue a televisão.
- Frases sem sentido lógico (expressões vagas, paradoxais, ambíguas, ...): “esta frase é falsa” (expressão paradoxal) – O cachorro do meu vizinho morreu (expressão ambígua) – $2 + 5 + 1$

• **Sentença fechada**: quando a proposição admitir um ÚNICO valor lógico, seja ele verdadeiro ou falso, nesse caso, será considerada uma frase, proposição ou sentença lógica.

Proposições simples e compostas

• **Proposições simples** (ou atômicas): aquela que **NÃO** contém nenhuma outra proposição como parte integrante de si mesma. As proposições simples são designadas pelas letras latinas minúsculas p,q,r, s..., chamadas letras proposicionais.

Exemplos

r: Thiago é careca.

s: Pedro é professor.

• **Proposições compostas** (ou moleculares ou estruturas lógicas): aquela formada pela combinação de duas ou mais proposições simples. As proposições compostas são designadas pelas letras latinas maiúsculas P,Q,R, R..., também chamadas letras proposicionais.

Exemplo

P: Thiago é careca e Pedro é professor.

ATENÇÃO: TODAS as **proposições compostas são formadas por duas proposições simples**.

Exemplos:

1. (CESPE/UNB) Na lista de frases apresentadas a seguir:

- “A frase dentro destas aspas é uma mentira.”
- A expressão $x + y$ é positiva.
- O valor de $\sqrt{4 + 3} = 7$.
- Pelé marcou dez gols para a seleção brasileira.
- O que é isto?

Há exatamente:

- (A) uma proposição;
- (B) duas proposições;
- (C) três proposições;
- (D) quatro proposições;
- (E) todas são proposições.

Resolução:

Analisemos cada alternativa:

- (A) “A frase dentro destas aspas é uma mentira”, não podemos atribuir valores lógicos a ela, logo não é uma sentença lógica.
- (B) A expressão $x + y$ é positiva, não temos como atribuir valores lógicos, logo não é sentença lógica.
- (C) O valor de $\sqrt{4 + 3} = 7$; é uma sentença lógica pois podemos atribuir valores lógicos, independente do resultado que tenhamos

A lei se tornou de forma essencial o principal instrumento de organização da sociedade. Isso, por que a exigência de justiça e de proteção aos direitos individuais, sempre se faz presente na vida do povo. Por conseguinte, por intermédio da Constituição escrita, desde a época da revolução democrática, foi colocada uma trava jurídica à soberania, proclamando, assim, os direitos invioláveis do cidadão.

O direito incorpora a teoria da soberania e tenta compatibilizá-la aos problemas de hoje, e remetem ao povo, aos cidadãos e à sua participação no exercício do poder, o direito sempre tende a preservar a vontade coletiva de seu povo, através de seu ordenamento, a soberania sempre existirá no campo jurídico, pois o termo designa igualmente o fenômeno político de decisão, de deliberação, sendo incorporada à soberania pela Constituição.

A Constituição Federal é documento jurídico hierarquicamente superior do nosso sistema, se ocupando com a organização do poder, a definição de direitos, dentre outros fatores. Nesse diapasão, a soberania ganha particular interesse junto ao Direito Constitucional. Nesse sentido, a soberania surge novamente em discussão, procurando resolver ou atribuir o poder originário e seus limites, entrando em voga o poder constituinte originário, o poder constituinte derivado, a soberania popular, do parlamento e do povo como um todo. Depreende-se que o fundo desta problemática está entranhado na discussão acerca da positividade do Direito em determinado Estado e seu respectivo exercício.

Assim sendo, em síntese, já verificados o conceito de Estado e os seus elementos. Temos, portanto:

ESTADO = POVO + TERRITÓRIO + SOBERANIA

Obs. Os elementos (povo + território + soberania) do Estado não devem ser confundidos com suas funções estatais que normalmente são denominadas **“Poderes do Estado”** e, por sua vez, são divididas em: **legislativa, executiva e judiciária**

Em relação aos princípios do Estado Brasileiro, é fácil encontrá-los no disposto no art. 1º, da CFB/88. Vejamos:

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

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

Ressalta-se que os conceitos de soberania, cidadania e pluralismo político são os que mais são aceitos como princípios do Estado. No condizente à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pondera-se que estes constituem as finalidades que o Estado busca alcançar. Já os conceitos de soberania, cidadania e pluralismo político, podem ser plenamente relacionados com o sentido de organização do Estado sob forma política, e, os conceitos de dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, implicam na ideia do alcance de objetivos morais e éticos.

Governo
Conceito

Governo é a expressão política de comando, de iniciativa pública com a fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica contemporânea e atuante.

O Brasil adota a República como forma de Governo e o federalismo como forma de Estado. Em sua obra Direito Administrativo da Série Advocacia Pública, o renomado jurista Leandro Zannoni,

assegura que governo é elemento do Estado e o explana como “a atividade política organizada do Estado, possuindo ampla discricionariedade, sob responsabilidade constitucional e política” (p. 71).

É possível complementar esse conceito de Zannoni com a afirmação de Meirelles (1998, p. 64-65) que aduz que “Governo é a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente”. Entretanto, tanto o conceito de Estado como o de governo podem ser definidos sob diferentes perspectivas, sendo o primeiro, apresentado sob o critério sociológico, político, constitucional, dentre outros fatores. No condizente ao segundo, é subdividido em sentido formal sob um conjunto de órgãos, em sentido material nas funções que exerce e em sentido operacional sob a forma de condução política.

O objetivo final do Governo é a prestação dos serviços públicos com eficiência, visando de forma geral a satisfação das necessidades coletivas. O Governo pratica uma função política que implica uma atividade de ordem mediata e superior com referência à direção soberana e geral do Estado, com o fulcro de determinar os fins da ação do Estado, assinalando as diretrizes para as demais funções e buscando sempre a unidade da soberania estatal.

Administração pública

Conceito

Administração Pública em sentido geral e objetivo, é a atividade de que o Estado pratica sob regime público, para a realização dos interesses coletivos, por intermédio das pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

A Administração Pública pode ser definida em sentido amplo e estrito, além disso, é conceituada por Di Pietro (2009, p. 57), como “a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos”.

Nos dizeres de Di Pietro (2009, p. 54), em sentido amplo, a Administração Pública é subdividida em órgãos governamentais e órgãos administrativos, o que a destaca em seu sentido subjetivo, sendo ainda subdividida pela sua função política e administrativa em sentido objetivo.

Já em sentido estrito, a Administração Pública se subdivide em órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos que praticam funções administrativas em sentido subjetivo, sendo subdividida também na atividade exercida por esses entes em sentido objetivo.

Em suma, temos:

SENTIDO SUBJETIVO	Sentido amplo {órgãos governamentais e órgãos administrativos}.
SENTIDO SUBJETIVO	Sentido estrito {pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos}.
SENTIDO OBJETIVO	Sentido amplo {função política e administrativa}.
SENTIDO OBJETIVO	Sentido estrito {atividade exercida por esses entes}.

Existem funções na Administração Pública que são exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes da Administração que são subdivididas em três grupos: fomento, polícia administrativa e serviço público.

Para melhor compreensão e conhecimento, detalharemos cada uma das funções. Vejamos:

a. Fomento: É a atividade administrativa incentivadora do desenvolvimento dos entes e pessoas que exercem funções de utilidade ou de interesse público.

b. Polícia administrativa: É a atividade de polícia administrativa. São os atos da Administração que limitam interesses individuais em prol do interesse coletivo.

c. Serviço público: resume-se em toda atividade que a Administração Pública executa, de forma direta ou indireta, para satisfazer os anseios e as necessidades coletivas do povo, sob o regime jurídico e com predominância pública. O serviço público também regula a atividade permanente de edição de atos normativos e concretos sobre atividades públicas e privadas, de forma implementativa de políticas de governo.

A finalidade de todas essas funções é executar as políticas de governo e desempenhar a função administrativa em favor do interesse público, dentre outros atributos essenciais ao bom andamento da Administração Pública como um todo com o incentivo das atividades privadas de interesse social, visando sempre o interesse público.

A Administração Pública também possui elementos que a compõe, são eles: as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado por delegação, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa estatal.

— Observação importante:

Pessoas jurídicas de direito público são entidades estatais acoopladas ao **Estado**, exercendo finalidades de interesse imediato da coletividade. Em se tratando do direito público externo, possuem a personalidade jurídica de direito público cometida à diversas nações estrangeiras, como à Santa Sé, bem como a organismos internacionais como a ONU, OEA, UNESCO. (art. 42 do CC).

No direito público interno encontra-se, no âmbito da administração direta, que cuida-se da Nação brasileira: União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios (art. 41, incs. I, II e III, do CC).

No âmbito do direito público interno encontram-se, no campo da administração indireta, as autarquias e associações públicas (art. 41, inc. IV, do CC). Posto que as associações públicas, pessoas jurídicas de direito público interno dispostas no inc. IV do art. 41 do CC, pela Lei n.º 11.107/2005,7 foram sancionadas para auxiliar ao consórcio público a ser firmado entre entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Princípios da administração pública

De acordo com o administrativista Alexandre Mazza (2017), princípios são regras condensadoras dos valores fundamentais de um sistema. Sua função é informar e materializar o ordenamento jurídico bem como o modo de atuação dos aplicadores e intérpretes do direito, sendo que a atribuição de informar decorre do fato de que os princípios possuem um núcleo de valor essencial da ordem jurídica, ao passo que a atribuição de enformar é denotada pelos contornos que conferem à determinada seara jurídica.

Desta forma, o administrativista atribui dupla aplicabilidade aos princípios da **função hermenêutica** e da **função integrativa**.

Referente à função hermenêutica, os princípios são amplamente responsáveis por explicitar o conteúdo dos demais parâmetros legais, isso se os mesmos se apresentarem obscuros no ato de tutela dos casos concretos. Por meio da função integrativa, por sua vez, os princípios cumprem a tarefa de suprir eventuais lacunas legais observadas em matérias específicas ou diante das particularidades que permeiam a aplicação das normas aos casos existentes.

Os princípios colocam em prática as funções hermenêuticas e integrativas, bem como cumprem o papel de esboçar os dispositivos legais disseminados que compõe a seara do Direito Administrativo, dando-lhe unicidade e coerência.

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.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS

A Administração Pública constitui um importante segmento da área da Administração. Ela representa o aparelhamento do Estado e funciona como o instrumento do governo para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as ações administrativas, com o objetivo de dar plena e integral satisfação das necessidades coletivas básicas¹.

Histórico da Evolução da Administração Pública

Durante uma grande parte do século XX, o nosso país buscou continuamente uma tentativa de modernização da estrutura e dos processos de Estado, com isso, em resposta as transformações que

¹ CHIAVENATO, I., *Administração Geral e Pública*, Malone, SP, 2012.

ocorreram no mundo, sendo elas sociais e econômicas, essas tentativas de melhora desenvolveram ora de forma assistemática, ora de forma mais sistêmica, reformas realizadas pelo governo federal.

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

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

O regime continuava oligárquico, as eleições, fraudulentas, e o eleitorado subira apenas de um para dois por cento da população com a República. Houve realmente uma mudança significativa, a Constituição de 1891, que promoveu a descentralização política, e os governadores locais (assim como as oligarquias locais) aumentaram seu poder².

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

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

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

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

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

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

Reforma Burocrática e a Criação do DASP

O modelo de Administração Burocrática surge a partir dos anos de 1930, em meio a um ambiente de forte intervenção do Estado nos setores produtivos e de serviços, ou seja, ela surgiu num qua-

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

dro de aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel decisivo intervindo pesadamente nesses setores. A Revolução de 1930 quebrou o paradigma das oligarquias regionais e teve como desdobramento o início da implantação de um quadro administrativo burocrático pelo governo ditatorial de Vargas.

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

A revolução de Vargas trouxe para o poder novos grupos oligárquicos, com o conseqüente enfraquecimento da burguesia rural, no entanto, vê-se um significado maior na revolução de 1930, significando, na verdade, a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial³.

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

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

As camadas mais populares, os trabalhadores das fábricas, funcionários públicos e a grande massa camponesa tinham pouco poder para influenciar politicamente esse processo, e presenciavam a distância o processo de transição. Vargas era um estadista frio no uso do poder, porém apaixonado pela missão de mudar o país, ele lidera com extraordinária competência política e administrativa a transição⁴.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Administração Paralela do Governo JK

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

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

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

Os objetivos da Administração Paralela consistiam em:

- Racionalizar as ações do Estado Brasileiro na área econômica facilitando a implementação do Plano de Metas;

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

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

– Libertar o governo da política clientelística de empregos, já que os órgãos eram criados pelo presidente e tinham autonomia orçamentária;

– Cooptar os militares, colaborando para a preservação da estabilidade política do período.

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

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

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

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

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

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

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

Reforma do Período Militar

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

1) O planejamento (princípio dominante);

2) A expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias);

3) A necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras;

4) Diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;

5) O reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios: justiça, interior, relações exteriores, agricultura, indústria e comércio, fazenda, planejamento, transportes, minas e energia, educação e cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, Comunicações, Exército, Marinha e Aeronáutica.

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

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

– Desenhava os sistemas de atividades auxiliares (pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais);

– Definia as bases do controle externo e interno;

– Indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;

– Estatuía normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

Até 1978 assistiu-se ao ressurgimento da reforma administrativa como programa de governo formal. De 1967 a 1979, a coordenação da reforma administrativa cabia à SEMOR (Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa), que cuidava dos aspectos estruturais, sistêmicos e processuais, e ao DASP, que atuava somente no domínio dos recursos humanos. Nesta fase, a SEMOR se preocupou em recorrer a frequentes exames da estrutura organizacional e analisou projetos de iniciativa de outros departamentos, visando à criação, fusão ou extinção de órgãos e programas que trouxessem maior eficácia à gestão pública⁵.

O Decreto-Lei nº 200 contribuiu em partes, para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil, apesar da discrepância entre as metas estabelecidas e metas cumpridas, pois na verdade, a reforma administrativa não foi implementada com sucesso e a crise política do regime militar, que se iniciava nos anos 1970, agravou ainda mais a situação da administração pública, já que a burocracia estatal foi identificada com um sistema autoritário em pleno processo de degeneração⁶.

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

– Pelo culto do processo, pelo qual a forma se toma mais importante que a substância;

– Pela excessiva especialização e departamentalização, levando a que o funcionário perca a noção de conjunto do organismo a que pertence;

– Pela concentração do poder decisório nas esferas mais altas, com o conseqüente esvaziamento das funções periféricas;

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

⁶ <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticagerencial.pdf>

– Pela valorização excessiva das atividades meio (em detrimento das atividades fim) e multiplicação desnecessária dos controles prévios e/ou cruzados;

– Pela transferência, ao usuário ou cliente, de certas atribuições que à própria administração competem, tudo isso resultando na perda inevitável da eficiência administrativa.

A Administração Pública na Nova República

Apesar da reforma do Estado ser a promessa mais evidente da Nova República, o Estado necessitava de diversas reformas fora do cunho administrativo, como⁷:

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

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

Governo Civil

Depois de mais vinte anos de ditadura militar, o governo civil herdou um aparato administrativo marcado pela excessiva centralização, e apesar de representar a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública pela intenção de mexer na rigidez burocrática, o Decreto-Lei n. 200/67 deixou sequelas negativas.

1º O ingresso de funcionários sem concurso público permitiu a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas.

2º A negligência com a administração direta (burocrática e rígida) não sofreu mudanças significativas na vigência do decreto, enfraqueceu o núcleo estratégico do Estado, fato agravado pelo senso oportunista do regime militar que deixa de investir na formação de quadros especializados para os altos escalões do serviço público.

A ineficiência da administração pública burocrática tornou-se uma ameaça para a legitimidade do Estado Social, pois a sociedade continuava a demandar por serviços públicos e o discurso neoliberal de que o consumo público poderia ser substituído com vantagem pelo privado não foi aceita pela sociedade. Dessa forma, a tarefa da Nova República era mostrar que o estado estava usando bem os recursos dos impostos, que os contribuintes não estavam “*jogando dinheiro bom em cima de dinheiro ruim*” - uma frase típica dos oponentes do Estado Social.

A Reforma Gerencial era a resposta para a reversão desse quadro, que necessitava tornar o aparelho administrativo mais reduzido, eficiente e receptivo às demandas da sociedade⁸. O governo Sarney instituiu uma numerosa comissão, cujos objetivos eram extremamente ambiciosos, já que, num primeiro momento, pretendia redefinir o papel do Estado (nas três esferas de governo):⁹

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

8 BRESSER PEREIRA, L. C. *Democracia, Estado Social, e Reforma Gerencial. Intervenção no VI Fórum da Reforma do Estado*. Rio de Janeiro, 2007.

9 COSTA, F. L. *Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública;*

– Estabelecer as bases do funcionamento da administração pública;

– Fixar o destino da função pública;

– Reformular as estruturas do Poder Executivo federal e de seus órgãos e entidades;

– Racionalizar os procedimentos administrativos em vigor;

– Além de traçar metas para áreas consideradas prioritárias, como a organização federal, recursos humanos e a informatização do setor público.

Nessa época, ainda operavam os programas de privatização e desburocratização herdados do governo Figueiredo. O documento elaborado pela comissão geral da reforma define as propostas para a reorganização da administração pública¹⁰:

– Restauração da cidadania para prover os cidadãos de meios para a realização de seus direitos, obedecendo aos critérios de universalidade e acesso irrestrito;

– Democratização da ação administrativa em todos os níveis do governo, por meio de dinamização, redução do formalismo e transparência dos mecanismos de controle, controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo e pela sociedade, e articulação e proposição de novas modalidades organizacionais de decisão, execução e controle administrativo-institucional;

– Descentralização e desconcentração da ação administrativa com o objetivo de situar a decisão pública próxima do local de ação, além de reverter o processo de crescimento desordenado da administração federal;

– Revitalização do serviço público e valorização dos serviços;

– Melhoria dos padrões de desempenho afim de promover a alocação mais eficiente de recursos.

Essa comissão, criada em agosto de 1985, suspende seus trabalhos em fevereiro de 1986, quando todas as atenções e esforços estavam voltados para o plano de estabilização da economia — o Plano Cruzado.

O Governo Collor

A reforma administrativa no governo Collor caminhou de forma errática e irresponsável no sentido da desestatização e da racionalização. As medidas de racionalização foram conduzidas de maneira perversa e equivocada.

Cortes de pessoal desnecessários, fusões equivocadas de ministérios, que criavam superestruturas (como os ministérios da Economia e da Infraestrutura) sujeitas a pressões de interesses poderosos, e dificultavam a supervisão que intentavam favorecer. A reforma administrativa desmantelou a máquina pública, paralisando todos os programas sociais, depois do início da crise de seu governo, Collor voltou ao velho sistema de concessões políticas para atrair apoios, desmembrando e criando ministérios.

O Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC)

Em 1995, deu-se a apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

1º Em nível estratégico: é o Estado que formula e avalia as diretrizes e políticas públicas, garantindo que sua implementação se dê em benefício de todos os cidadãos;

2º Em nível executivo: implementa-se as políticas formuladas, com observância das diretrizes definidas.

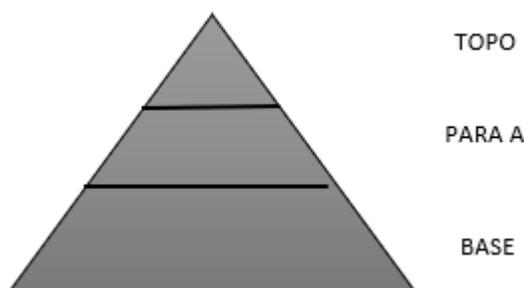
200 anos de reformas. Revista do Serviço Público. RJ, 2008.

10 MARCELINO, G. F. *Em Busca da Flexibilidade do Estado: o Desafio das Reformas Planejadas no Brasil*. Revista de Administração Pública, 2003.

— SEGURANÇA, NÃO INSEGURANÇA. AS ORGANIZAÇÕES DAVAM A SENSAÇÃO DE ESTABILIDADE DOMINANDO O MERCADO.

Teoria Clássica

- Aumento da eficiência melhorando a disposição dos órgãos componentes da empresa (departamentos);
- Ênfase na anatomia (estrutura) e na fisiologia (funcionamento);
- Abordagem do topo para a base (nível estratégico tático);
- Do todo para as partes.



- Diferente do processo neoclássico, na Teoria Clássica temos 5 (cinco) funções – POC3:
- Previsão ao invés de planejamento: Visualização do futuro e traçar programa de ação.
 - Organização: Constituir a empresa dos recursos materiais e social.
 - Comando: Dirigir e orientar pessoas.
 - Coordenação: Ligação, união, harmonizar todos os esforços coletivamente.

Controle: Se certificar de que tudo está ocorrendo de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

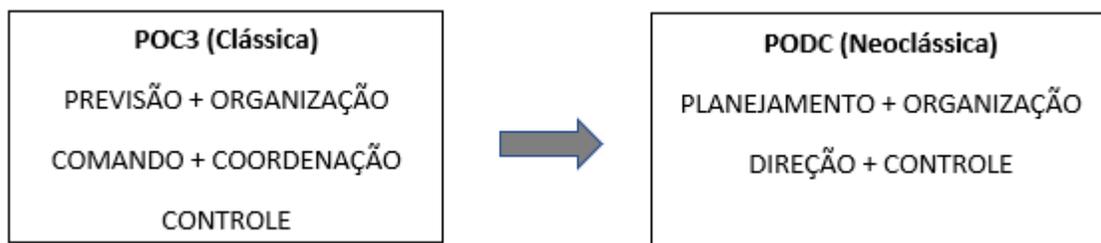
Princípios da Teoria Clássica:

- Dividir o trabalho;
- Autoridade e responsabilidade;
- Disciplina;
- Unidade de comando;
- Unidade de direção;
- Subordinação dos interesses individuais aos gerais;
- Remuneração do pessoal;
- Centralização;
- Cadeia escalar;
- Ordem;
- Equidade;
- Estabilidade do pessoal;
- Iniciativa;
- Espírito de equipe.

A Abordagem Clássica, junto da Burocrática, dentre todas as abordagens, chega a ser uma das mais importantes.

Abordagem Neoclássica

No início de 1950 nasce a Teoria Neoclássica, teoria mais contemporânea, remodelando a Teoria Clássica, colocando novo figurino dentro das novas concepções trazidas pelas mudanças e pelas teorias anteriores. Funções essencialmente humanas começam a ser inseridas, como: Motivação, Liderança e Comunicação. Preocupação com as pessoas passa a fazer parte da Administração.



• **Fundamentos da Abordagem Neoclássica**

- A Administração é um processo operacional composto por funções, como: planejamento, organização, direção e controle.
- Deverá se apoiar em princípios basilares, já que envolve diversas situações.
- Princípios universais.
- O universo físico e a cultura interferem no meio ambiente e afetam a Administração.
- Visão mais flexível, de ajustamento, de continuidade e interatividade com o meio.
- Ênfase nos princípios e nas práticas gerais da Administração.
- Reafirmando os postulados clássicos.
- Ênfase nos objetivos e resultados.
- Ecletismo (influência de teorias diversas) nos conceitos.

Teoria Burocrática

Tem como pai Max Weber, por esse motivo é muitas vezes chamada de Teoria Weberiana. Para a burocracia a organização alcançaria a eficiência quando explicasse, em detalhes, como as coisas deveriam ser feitas.

Burocracia não é algo negativo, o excesso de funções sim. A Burocracia é a organização eficiente por excelência. O excesso da Burocracia é que transforma ela em algo negativo, o que chamamos de disfunções.

• **Características**

- Caráter formal das normas e regulamentos.
- Caráter formal das comunicações.
- Caráter racional e divisão do trabalho.
- Impessoalidade nas relações.
- Hierarquia de autoridade.
- Rotinas e procedimentos padronizados.
- Competência técnica e meritocracia.
- Especialização da administração.
- Profissionalização dos participantes.
- Completa previsibilidade de comportamento.

• **Disfunções**

- Internalização das regras e apego aos procedimentos.
- Excesso de formalismo e de papelório.
- Resistência às mudanças.
- Despersonalização do relacionamento.
- Categorização como base do processo decisório.
- “Superconformidade” às rotinas e aos procedimentos.
- Exibição de sinais de autoridade.
- Dificuldade no atendimento.

Abordagem Estruturalista

A partir da década de 40, tínhamos:

- Teoria Clássica: Mecanicismo – Organização.
- Teoria das Relações Humanas: Romantismo Ingênuo – Pessoas.

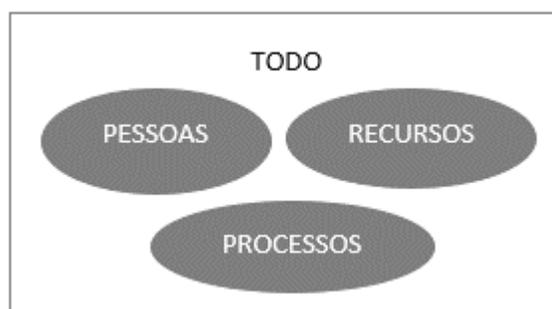
As duas correntes sofreram críticas que revelaram a falta de uma teoria sólida e abrangente, que servisse de orientação para o administrador.

A Abordagem Estruturalista é composta pela Teoria Burocrática e a Teoria Estruturalista. Além da ênfase na estrutura, ela também se preocupa com pessoas e ambiente, se aproxima muito da Teoria de Relações Humanas.

No início da Teoria Estruturalista, vive-se a mesma gênese da Teoria da Burocracia, esse movimento onde só se encontram críticas da Teoria das Relações Humanas às outras Teorias e não se tem uma preposição de um novo método.

- Teoria Clássica: Mecanicismo – Organização.
- Teoria das Relações Humanas: Romantismo Ingênuo – Pessoas.

A Teoria Estruturalista é um desdobramento da Burocracia e uma leve aproximação à Teoria das Relações Humanas. Ainda que a Teoria das Relações Humanas tenha avançado, ela critica as anteriores e não proporciona bases adequadas para uma nova teoria. Já na Teoria Estruturalista da Organização percebemos que o TODO é maior que a soma das partes. Significa que ao se colocar todos os indivíduos dentro de um mesmo grupo, essa sinergia e cooperação dos indivíduos gerará um valor a mais que a simples soma das individualidades. É a ideia de equipe.



• **Teoria Estruturalista - Sociedade de Organizações**

- Sociedade = Conjunto de Organizações (escola, igreja, empresa, família).
- Organizações = Conjunto de Membros (papéis) – (aluno, professor, diretor, pai).

O mesmo indivíduo faz parte de diferentes organizações e tem diferentes papéis.

• **Teoria Estruturalista – O Homem Organizacional:**

- Homem social que participa simultaneamente de várias organizações.
- Características: Flexibilidade; Tolerância às frustrações; Capacidade de adiar as recompensas e poder compensar o trabalho, em detrimento das suas preferências; Permanente desejo de realização.

• **Teoria Estruturalista – Abordagem múltipla:**

- Tanto a organização formal, quanto a informal importam;
- Tanto recompensas salariais e materiais, quanto sociais e simbólicas geram mudanças de comportamento;
- Todos os diferentes níveis hierárquicos são importantes em uma organização;
- Todas as diferentes organizações têm seu papel na sociedade;
- As análises intra organizacional e Inter organizacional são fundamentais.

• **Teoria Estruturalista – Conclusão:**

- Tentativa de conciliação dos conceitos clássicos e humanísticos;
- Visão crítica ao modelo burocrático;
- Ampliação das abordagens de organização;
- Relações Inter organizacionais;

Na teoria, são estas as fases que correspondem às Políticas Públicas, mas na prática, tais etapas se misturam entre si e nem sempre seguem a sequência proposta, sendo tal segmentação mais significativa para uma melhor compreensão do assunto.

Formação de Agenda

Dada a impossibilidade de que todos os problemas existentes na sociedade sejam atendidos, pois os recursos necessários para tal ação são escassos em relação à quantidade de problemas, a primeira fase correspondente à formação de agenda é necessária para que sejam estipuladas as questões a serem discutidas pelo governo. Portanto, este processo de se estabelecer uma listagem dos principais problemas da sociedade envolve a emergência, o reconhecimento e a definição dos problemas em questão e, conseqüentemente, os que não serão atendidos.

O que vai determinar a inserção ou não inserção de um problema público em uma agenda? Dentre uma série de fatores, pode-se citar por exemplo, a existência de indicadores ou dados, que mostram as condições de uma determinada situação; e o resultado obtido com ações governamentais anteriores que apresentaram falhas nas providências adotadas. Os desdobramentos políticos (como por exemplo, as mudanças de governo) também são poderosos formadores de agenda, pois isso está relacionado à visão dos políticos eleitos sobre os temas que devem ou não receber prioridade.

Formulação de Políticas Públicas

A partir do momento em que os problemas são inseridos na agenda, é preciso planejar e organizar as alternativas que serão colocadas em prática para a solução dos mesmos. É o instante em que se deve definir os objetivos das políticas públicas, as ações que serão desenvolvidas e suas metas. Sendo assim, muitas propostas de ação são descartadas, o que provoca embates políticos, visto que determinados grupos teriam tais ações – que foram deixadas de lado, favoráveis a eles.

Pode-se definir como necessários a uma boa formulação de políticas os seguintes passos: a transformação de estatísticas em dados importantes para a solução dos problemas; identificação dos principais atores envolvidos e a avaliação das preferências dos mesmos; e ação com base nas informações adquiridas.

A avaliação das alternativas deve acontecer de forma objetiva, levando-se em conta algumas questões, como viabilidade financeira, legal e política, e também os riscos trazidos pelas alternativas em estudo. Desta forma, opta-se por aquelas que seriam mais convenientes para o cumprimento do objetivo.

Implementação de Políticas Públicas

É na implementação que os planos e escolhas são convertidos em ações, resultados. Durante este período, as políticas podem sofrer diversas transformações dependendo da posição do corpo administrativo, que é o responsável pela execução da política.

Nesta fase, alguns elementos podem prejudicar o processo das políticas, como por exemplo: disputa pelo poder entre organizações; contexto social, econômico e tecnológico das políticas; recursos políticos e econômicos; treinamento do setor administrativo responsável pela execução e o apoio político à disposição. Embora seja mostrada uma carência de recursos frente às necessidades públicas, por muitas vezes, os programas governamentais são falhos, havendo mais deficiência na gestão do que falta de recursos propriamente dita. Dentre as disputas entre organizações, é interessante dizer que, quanto maior o número

de organizações estiverem envolvidas no processo de implementação das políticas – dependendo do nível de colaboração entre elas, maior será o número de ordens a serem resolvidas, o que demanda maior tempo para a realização das tarefas.

Há dois modelos de implementação das Políticas Públicas: o de Cima para Baixo (modelo centralizado, aplicação do governo para a sociedade) e o de Baixo para Cima (modelo descentralizado, aplicação da sociedade para o governo). No modelo de Cima para Baixo, poucos funcionários participam das decisões e formas de implementação. Trata-se de uma concepção hierárquica da administração pública, sendo tais decisões cumpridas sem indagações. No modelo de Baixo para Cima, os favorecidos pelas políticas, atores públicos e privados, são chamados para participar do processo.

Para o desenvolvimento de um bom processo de implementação, é necessário que, dentre outros fatores: o programa disponha de recursos suficientes; a política implementada tenha um embasamento teórico adequado em relação ao problema e a sua solução; haja uma só agência implementadora ou baixo nível de dependência entre elas; exista completa compreensão dos objetivos a serem atingidos, bem como das tarefas a serem realizadas; e ocorra aprimorada comunicação entre os elementos envolvidos no programa.

Avaliação de Políticas Públicas

Na avaliação ocorre o processo de coleta de dados e análise do programa adotado, o que permite a percepção dos erros e pode levar ao aperfeiçoamento posteriormente. Portanto, esta fase: analisa os impactos, a eficiência, eficácia e sustentabilidade das ações desenvolvidas; possibilita a correção, prevenção de erros e a criação de novas informações para futuras políticas públicas; permite que a administração faça a devida prestação de contas das atitudes tomadas; responde se os resultados produzidos estão se saindo da maneira esperada e identifica os obstáculos que dificultam o desenvolvimento do processo; além de fomentar a comunicação e a cooperação entre os diversos atores.

Para se averiguar uma ação, a Avaliação deve responder se os resultados ocorreram em tempo viável, se os custos para a produção foram adequados e se o produto corresponde aos objetivos da política, sendo estes requisitos relacionados à eficácia e eficiência do desenvolvimento. Quanto ao impacto, deve-se analisar a relevância de tais modificações, as áreas afetadas e a cooperação dos componentes políticos na obtenção de seus objetivos. Em relação à sustentabilidade, uma política deve manter seus efeitos positivos após o fim das ações governamentais direcionadas a tal política.

Em relação aos responsáveis pela avaliação, pode-se dividir de duas formas: avaliação interna – feita pelos responsáveis pela gestão do programa, e avaliação externa – feita por especialistas não participantes do programa. A avaliação interna é vantajosa no sentido de que, por estarem incorporados ao programa, além de um maior conhecimento sobre tal, terão também acesso mais facilitado às informações de que precisam. Já a avaliação externa conta com uma importante imparcialidade, o que gera uma maior credibilidade em relação ao público externo, mas tem como desvantagem um gasto maior de tempo – e dinheiro, até que se habituem com o objeto de estudo.

Burocracia no Processo de Formulação e Implementação

Uma das definições de burocracia, é que trata-se de um grupo ou organização que, hierarquicamente, trabalha de maneira usual, costumeira; entretanto, não pode ser vista como uma simples realizadora que está indiferente às resoluções políticas, pois é composta por membros que possuem seus próprios interesses e que os mesmos fogem à neutralidade.

A burocracia possui um domínio da informação sobre o que ocorre nas ações públicas, tem uma fácil acessibilidade por meio de contatos e consequente influência na estrutura administrativa (principalmente no processo de implementação), além de estar disposta de uma forma permanente na organização da formulação e implementação das políticas públicas. Tais recursos proporcionam à burocracia um papel de maior destaque do que é previsto nas avaliações tradicionais.

Modelos de Tomada de Decisão

Existem diversas maneiras de se considerar soluções em resposta aos problemas públicos. Destacam-se os modelos: Racional (H. Simon), Incremental (Lindblom), Análise misturada (Etzioni) e Irracional (Cohen, March e Olsen).

Modelo Racional

Este modelo baseia-se no pensamento de que a racionalidade é imprescindível para a tomada de decisão. Considera as informações perfeitas, as trata com objetividade e lógica e não considera as relações de poder. No modelo racional, primeiro se estabelece um objetivo para solucionar o problema, depois se explora e define as estratégias para alcançar o objetivo, estimando-se as probabilidades para tal, e por fim, a estratégia que parecer cabível é escolhida.

Modelo Incremental

O modo incremental situa-se na abordagem de racionalidade limitada, retratando as impossibilidades do racionalismo e praticando o foco nas informações. É um modelo descritivo, reconhece que a seleção de objetivos depende dos valores e a implementação estará sujeita a intervenções, visto que cada ator envolvido tem sua própria percepção do problema. Este modelo considera que, por mais apropriado seja o fundamento de uma alternativa, a decisão envolverá relações de poder. Desta forma, a decisão mais conveniente é formada a partir de um consenso e objetiva garantir o acordo entre as partes interessadas.

Modelo da Análise Misturada (mixed-scanning)

Este modelo combina características dos dois modelos anteriores. Dispõe uma racionalidade bidimensional e prevê dois níveis de decisão: fundamentais, estratégicas e racionais em relação às decisões a seguir; e incremental, que consiste em uma comparação das opções selecionadas de forma racional. Esta análise permite mais inovação do que o modo incremental, sem precisar impor o processo radical do modo racional.

Modelo Irracional (lata de lixo)

Este modelo trata do processo de decisão em ambientes e objetivos ambíguos, que podem ser chamados de “anarquias organizadas” e subverte a lógica solução-problema para problema-solução. Para os que defendem esta ideia, o processo de tomada de decisão é extremamente dúbio, imprevisível, e pouco se relaciona com a busca de meios para se alcançar os fins. Trata-se de uma abordagem aberta, em que as decisões resultam dos seguintes elementos: problema, solução, participante

e oportunidade; em que as oportunidades são vistas como latas de lixo, em que problemas e soluções são jogados pelos participantes.

A política é exercida há muitos anos pelos homens e em poucos países no mundo existe uma desigualdade tão grande como a encontrada no Brasil. Onde as pessoas não conseguem exercer sua cidadania e são diariamente confrontadas com a falta de dinheiro, saúde, moradia e educação. A princípio grande parte do governo brasileiro surge com soluções gerais e emergenciais para sanar alguns desses problemas ao invés de implantar políticas públicas no intuito de reduzi-los.

As políticas públicas atualmente não são feitas para cuidar dos problemas e necessidades mais urgentes da população. São usadas como ações imediatas para conquistar o eleitor que não consegue opinar na divisão orçamentária. Os políticos não pensam em ações que mudam uma sociedade para sempre e optam pelo caminho mais fácil ao prometer, ainda em campanha, milhares de resoluções que muitas vezes nem são capazes de cumprir.

A forma despreocupada com que o país é administrado causa descrença na população, pois ela não vê o orçamento sendo investido no que realmente é necessário. Para a esfera pública, o que é realizado hoje para as áreas de saúde, educação e moradia é o necessário para o crescimento da população. Entretanto, muitos municípios sofrem diariamente com a falta de oferta das necessidades básicas garantidas pela Constituição Federal. A implantação de melhorias nas políticas públicas é essencial para aumentar a qualidade de vida dos brasileiros e índices como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

A convivência social requer ferramentas que venham a proteger direitos e promover a harmoniosa convivência entre os indivíduos em uma coletividade, além do reconhecimento territorial nacional diante de outros povos. Nesse prisma o Estado se estrutura sob o fundamento de manter a coesão social, garantir a propriedade privada e outros direitos coletivos – que com o amadurecimento do Estado, surge a ideia e prática de um Estado voltado ao Bem-Estar-Social, o qual busca satisfazer a população através de políticas públicas focalizadas e universais – as quais buscam tratar com isonomia os iguais e os desiguais, na medida em que se desiguam, conforme a formação histórica de cada sociedade. Segundo Cardoso (2010):

O enfoque latino-americano de políticas dá a ênfase indispensável às políticas universais, como educação e saúde, sem deixar de dirigir esforços para beneficiar os segmentos mais vulneráveis da população, sobretudo quando eles são numerosos. Na tradição social-democrática europeia o bem-estar foi promovido por políticas públicas que reforçaram o acesso à educação, à saúde e à previdência social (CARDOSO, 2010, p. 195).

O Estado se apresenta como uma unidade básica social com território definido e com uma nação constituída pela coletividade que habita determinada localidade, genericamente entendida como um povo. Atualmente, a principal forma de organização política dá-se por meio do Estado Moderno. A sociedade civil, legitimadora e financiadora do Estado, o credencia a administrar as questões mais importantes do convívio social e, em nome da ordem, concede também a ele o direito de ser a única instituição a poder fazer o uso legítimo da força física conforme destacou Max Weber (ALBINO, 2016).

O artigo 167 da CF exige que emendas que modifiquem a LOA, ou projetos no mesmo sentido, precisam ser compatíveis tanto em relação ao PPA como naquilo que determina a LDO:

Art. 166. (...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Compreendendo o ciclo orçamentário. O super-ordenamento do PPA sobre a LOA está claro no art. 167, da CF:

Art. 167. (...)

§1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob crime de responsabilidade (CF, art. 167, § 1º). Esse super-ordenamento também aparece em outros trechos da Constituição, como a necessidade de que a LOA observe a LDO:

§ 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais (CF, art 99, § 5º; CF, art. 127, § 6º).

Enfim, a Constituição determina que a elaboração da LDO ocorra à luz das diretrizes fixadas no PPA (CF, art. 166, § 4º). Esta mesma orientação vale para a elaboração da LOA (CF, art. 165, § 7º; CF, art. 166, § 3º, inciso I).

O ciclo orçamentário tem início com a elaboração da proposta do Plano Plurianual (PPA) pelo poder Executivo. Isso ocorre no primeiro ano de governo do presidente, governador ou prefeito recém-empossado ou reeleito.

O exercício financeiro, no Brasil, é um período de doze meses (um ano). O exercício financeiro coincidirá com o ano civil (Lei 4.320/64, Art. 34). O exercício financeiro define o período para fins de organização dos registros relativos à arrecadação de receitas, a execução de despesas.

Entende-se por ciclo orçamentário uma série de rotinas, contínuas, dinâmicas e flexíveis, visando à elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação do orçamento, em um determinado período tempo que não se deve confundir ao exercício financeiro.

Para a realização desse processo devem ser cumpridas as seguintes etapas:

- a) Elaboração
- b) Apreciação, aprovação, sanção e publicação
- c) Execução
- d) Controle e
- e) Avaliação

a) Elaboração

Essa fase é de responsabilidade essencialmente do Poder Executivo, que realiza estudos para preparação dos projetos das leis orçamentárias que são: PPA, LDO e LOA.

Na etapa de elaboração da PLOA são estabelecidas as metas e prioridades, compatíveis com a LDO, define programas, obras e estimativa das receitas, bem como consolida as propostas parciais elaboradas pelo Judiciário, Legislativo e Ministério Público, visando o envio ao Congresso Nacional para apreciação e votação.

Naturalmente, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público têm autonomia para a elaboração de suas propostas, dentro das condições e limites já estabelecidos nos planos e diretrizes.

O órgão central do Sistema de Orçamento (o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) fixa os parâmetros a serem adotados no âmbito de cada órgão/unidade orçamentária.

Há dois níveis de compatibilização e consolidação: o primeiro decorre das discussões entre as unidades de cada órgão; o segundo, no âmbito do órgão central do Sistema de Orçamento, entre os vários órgãos da Administração Pública.

Dentre os parâmetros que se deve utilizar nessa fase, também conhecida como pré-proposta, destacamos:

- análise histórica da execução do orçamento (saber o que, como e quanto se gastou);
- quantificação dos gastos, recursos e estabelecimento de limites (verificar a LRF);
- compatibilização dos programas e ajustes dos gastos (adequação do planejamento aos gastos).

Disso resulta a proposta consolidada que o Presidente da República encaminha, anualmente, ao Congresso Nacional, por meio de mensagem ao Congresso Nacional, com a função de esclarecer e apresentar os principais pontos e questões relativos à situação financeira do Estado.

Vale notar que, antes da etapa de elaboração da proposta orçamentária, o órgão central de orçamento indica o volume de dispêndios coerente com a meta de resultado primário e parâmetros estabelecidos na LDO, e em conformidade com as orientações estratégicas estabelecidas no Plano Plurianual.

O volume assim estabelecido determinará a quantificação da demanda financeira e servirá para formular o limite da expansão ou retração do dispêndio.

Os recursos financeiros serão determinados em função das recomendações da LDO sobre:

- comportamento da arrecadação tributária;
- política de endividamento;
- participação das fontes internas e externas no financiamento das despesas;
- crescimento econômico; e
- alteração na legislação tributária.

No processo de programação, busca-se uma igualdade entre a demanda e a oferta financeira quando da consolidação das propostas setoriais (princípio do equilíbrio entre receitas e despesas públicas).

Na consolidação das propostas, nos níveis setoriais ou central, pode-se conduzir a alterações nos dispêndios ou nas disponibilidades financeiras.

Sendo a peça orçamentária o documento que cristaliza todo o processo de gestão dos recursos públicos, devem ser contemplados, na fase de elaboração orçamentária, todos os elementos que facilitem a análise sob os aspectos da eficiência e da eficácia dos projetos.

Cabe destacar, ainda, que o Poder Executivo, para fins de elaboração da Proposta Orçamentária, vale-se, anualmente, das instruções contidas no Manual Técnico de Orçamento, MTO-02, cujo objetivo é orientar os participantes do processo.

b) Apreciação, aprovação, sanção e publicação

Segundo o curso do processo legislativo, caberá ao Poder Legislativo, por meio da Comissão Mista Permanente de Orçamento e Finanças, apreciar os termos da proposta enviada pelo Chefe do Poder Executivo, podendo, segundo certos critérios, emendá-la e, em situações extremas, rejeitá-la.

Observa-se que o Presidente da República poderá propor alterações aos projetos, desde que não tenha sido iniciada a votação pela comissão mista, da parte proposta.

Importante observar que as seguintes despesas não podem sofrer anulação:

MATÉRIA

- a) pagamento de pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida pública;
- c) transferências tributárias constitucionais ao FPE e FPM.

Os projetos de lei do PPA, LDO e LOA serão votadas pelas duas Casas do Congresso Nacional, que após será enviado ao Presidente da República para promulgação e sanção no prazo de 15 dias úteis, devendo publicá-las a seguir.

Por fim, ressalta-se que mesmo depois de votado o orçamento e já se tendo iniciada a sua execução, o processo legislativo poderá novamente ser desencadeado em virtude projeto de lei destinado a solicitar autorizações para a abertura de créditos adicionais.

Fluxo do Processo de Elaboração e Aprovação da LOA

1. Secretaria de Orçamento Federal

Aprova instruções para a elaboração das propostas do Orçamento Anual, divulga parâmetros, limites e prazos para a elaboração das propostas orçamentárias setoriais.

2. Secretaria Executiva/Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

Orienta e coordena a elaboração das propostas das unidades orçamentárias.

Fixa prazo para a entrega das propostas no âmbito de cada Ministério.

3. Unidades Gestoras

Elabora a proposta orçamentária e encaminha-a a SPOA do órgão.

4. Secretaria Executiva/Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

Analisa preliminarmente, faz correções, revisa e consolida as propostas parciais das unidades.

Encaminha-as à Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP.

5. Secretaria de Orçamento Federal- SOF/MP

Faz análises, cortes, correções, bem como, revisa e consolida as propostas parciais recebidas dos órgãos.

A SOF/MP junta as propostas parciais às estimativas do orçamento de Receita e forma a proposta orçamentária geral, a qual é encaminhada ao Presidente da República.

6. Presidência da República

Encaminha a proposta orçamentária ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do ano vigente.

7. Comissão Mista de Orçamento

Recebe o projeto de lei e as emendas dos congressistas. Analisa, emite parecer, discute e vota o mesmo. Elabora redação final do projeto de lei.

8. Congresso Nacional

Discute e vota o relatório final da Comissão Mista de Orçamento, bem como as emendas pendentes de decisão. Aprova a Lei Orçamentária. Devolve-a ao Presidente da República para sanção.

9. Presidente da República

Sanciona ou promulga a Lei Orçamentária. Determina a sua publicação no Diário Oficial da União.

10. Secretaria de Orçamento Federal

Providência a disponibilização da fita do orçamento para processamento no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

c) Execução

Essa fase inicia-se logo após a publicação da lei orçamentária, e caracterizada pela efetivação na arrecadação das receitas e o processamento da despesa.

Ademais, nos termos da LRF, art. 8º, o Poder Executivo deverá no prazo de 30 dias, publicar o decreto de programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, que tem por objetivos:

I – assegurar as unidades orçamentárias, em tempo hábil, a soma de recursos necessários para a melhor execução do programa de trabalho;

II – manter durante o exercício financeiro o equilíbrio entre receita arrecadada e despesa realizada, visando reduzir eventuais insuficiências de recursos.

d) Controle

Uma vez realizada a execução orçamentária, os órgãos dos sistemas de controle interno e externo iniciam o processo de apreciação e julgamento da aplicação dos recursos públicos nos termos das leis orçamentárias e com base em regulamentos específicos.

Durante essa fase, devem ser observados os seguintes princípios:

- a legalidade;
- a economicidade;
- a correta aplicação das receitas e,
- suas renúncias.

O controle aqui estudado pode ser realizado nos seguintes momentos:

I – a priori ou prévio: antes da execução do orçamento.

II – concomitante: durante a execução do orçamento.

III – a posteriori ou subsequente: após o encerramento do exercício financeiro.

Ademais, cabe ao gestor público a apresentação da prestação de contas, que tem como finalidade apresentar os fatos ocorridos na sua gestão.

e) Avaliação

Essa é a última fase, às vezes não consideradas por alguns doutrinadores, permite a revisão e a melhora do planejamento orçamentário pelo Governo, onde são observadas as metas atingidas comparadas aos recursos utilizados.

Esse papel atualmente é exercido pela SPI/MP.

Processo Orçamentário

O processo orçamentário compreende:

- conjunto de regras e procedimentos dirigidas aos agentes públicos;

- solução de conflitos de interesse nos diversos planos;
- interesse políticos relacionados ao processo decisório;
- nível de endividamento x investimentos e crescimento;
- eficiência na alocação orçamentária;

Onde há um orçamento público, há sempre um processo orçamentário, seja numa ditadura ou numa democracia desenvolvida. Porém, eles se revestem de características completamente diferentes. No Brasil, durante o regime militar, por exemplo, o Executivo enviava um orçamento para o Legislativo, que deveria aprová-lo

— Parcelamento do objeto

A necessidade (ou não) de parcelamento do objeto precisa ser sempre justificada.

Em suma, o parcelamento é plausível quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Na aplicação do **princípio do parcelamento**, referente às compras, deverão ser considerados:

- a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
- o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

O parcelamento **não** será adotado quando:

- a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Na aplicação do **princípio do parcelamento (relacionado a serviços)** deverão ser considerados:

- a responsabilidade técnica;
- o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
- o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

— Fracionamento de despesa.

Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica.

De outro giro, os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados, entre outros requisitos.

SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS. SERVIÇOS COM ALOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA: LEGISLAÇÃO TRABALHISTA APLICÁVEL; SERVIÇOS DE PUBLICIDADE

— Serviços com alocação de mão de obra: legislação trabalhista aplicável;

Serviços contínuos com regime de **dedicação exclusiva de mão de obra** são aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;

b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;

c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Contratação por tarefa é o regime de contratação de mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais.

Repactuação é a forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.

O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que **percentual mínimo da mão de obra** responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por: I - **mulheres vítimas de violência doméstica**; II - oriundos ou **egressos** do sistema prisional.

Importante salientar que, não se subordina à Lei de Licitações: I - contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos; II - contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

— Serviços de Publicidade.

Inserir-se no rol das inexigibilidades contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- pareceres, perícias e avaliações em geral;
- assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso.

EXECUÇÃO E ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS

Os contratos poderão ser **alterados, com as devidas justificativas**, nos seguintes casos:

- I - unilateralmente pela Administração:
- quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;
 - quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Obs. O contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

Obs. As alterações não poderão transfigurar o objeto da contratação.

II - por **acordo entre as partes**:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

Atente-se que, se as alterações forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.

Ademais, caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

INEXECUÇÃO E RESCISÃO CONTRATUAL

Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

- não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos;
- desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior;
- alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa que restrinja sua capacidade de concluir o contrato;
- decretação de falência ou de insolvência civil, dissolução da sociedade ou falecimento do contratado;
- caso fortuito ou força maior, regularmente comprovados, impeditivos da execução do contrato;
- atraso na obtenção da licença ambiental, ou impossibilidade de obtê-la, ou alteração substancial do anteprojeto que dela resultar, ainda que obtida no prazo previsto;
- atraso na liberação das áreas sujeitas a desapropriação, a desocupação ou a servidão administrativa, ou impossibilidade de liberação dessas áreas;
- razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante;
- não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.

A extinção determinada por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções previstas na lei, as seguintes consequências:

- assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;
- ocupação e utilização do local, das instalações, dos equipamentos, do material e do pessoal empregados na execução do contrato e necessários à sua continuidade;
- execução da garantia contratual para:
 - a) ressarcimento da Administração Pública por prejuízos decorrentes da não execução;
 - b) pagamento de verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, quando cabível;
 - c) pagamento das multas devidas à Administração Pública;
 - d) exigência da assunção da execução e da conclusão do objeto do contrato pela seguradora, quando cabível;
- retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração Pública e das multas aplicadas.

SANÇÕES ADMINISTRATIVAS, TUTELA JUDICIAL E ASPECTOS PENAIS.

Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. Ex. determinado agente público evita a licitação para oferecer vantagem a determinada empresa.

Ademais, quando o contratado incorrer em culpa também sofrerá as sanções devidas.

Exemplo:

Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.