



CÓD: OP-187AB-24  
7908403553600

# **TJ-MA**

## **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO**

Técnico Judiciário-  
Apoio Técnico Administrativo

**EDITAL 001/2024**

## ***Língua Portuguesa***

1. Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados . . . . .	9
2. Reconhecimento de tipos e gêneros textuais. . . . .	9
3. Domínio da ortografia oficial . . . . .	10
4. Domínio dos mecanismos de coesão textual. Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciação textual . . . . .	10
5. Emprego de tempos e modos verbais. Emprego das classes de palavras . . . . .	11
6. Domínio da estrutura morfossintática do período. . . . .	18
7. Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração. . . . .	21
8. Emprego dos sinais de pontuação. . . . .	24
9. Concordância verbal e nominal . . . . .	28
10. Regência verbal e nominal . . . . .	30
11. Emprego do sinal indicativo de crase . . . . .	31
12. Colocação dos pronomes átonos. . . . .	31
13. Reescrita de frases e parágrafos do texto . . . . .	32
14. Significação das palavras . . . . .	37
15. Substituição de palavras ou de trechos de texto . . . . .	38
16. Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto. . . . .	38
17. Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade . . . . .	38

## ***Noções de Gestão Pública e Ética***

1. Estado, Governo e Sociedade: conceito e evolução do Estado contemporâneo. . . . .	45
2. Aspectos fundamentais na formação do estado brasileiro . . . . .	46
3. Gestão Estratégica: eficiência, eficácia . . . . .	49
4. Excelência nos serviços públicos . . . . .	50
5. Gestão de projetos . . . . .	53
6. Gestão por competências . . . . .	55
7. Organização do Estado e da gestão. . . . .	64
8. Os agentes públicos e a sua gestão, normas legais e constitucionais aplicáveis . . . . .	72
9. Serviço de atendimento ao cidadão . . . . .	83
10. Comunicação interna e externa. . . . .	83
11. Relacionamento interpessoal . . . . .	87
12. Trabalho em equipe . . . . .	90
13. Gestão de conflitos. . . . .	92
14. Governança na gestão pública. . . . .	95
15. Ética no Serviço Público . . . . .	96

---

## ***História e Geografia do Estado do Maranhão***

1. História do Maranhão: França equinocial: expedição de Daniel de La Touche .....	103
2. Fundação de São Luís .....	103
3. Batalha de Guaxenduba .....	103
4. A invasão holandesa .....	103
5. A expulsão dos holandeses .....	104
6. O Estado do Maranhão e Grão-Pará: a Revolta de Bequimão .....	104
7. Causas .....	104
8. Companhia de Comércio do Maranhão e Grão-Pará .....	104
9. Os objetivos da Revolta .....	104
10. Período do Império: adesão do Maranhão .....	105
11. A Independência do Brasil .....	105
12. Causas da não adesão: a Batalha do Jenipapo .....	105
13. A Balaiada: caracterização e causas do movimento .....	106
14. Período Republicano: adesão do Maranhão à República .....	106
15. A Revolução de 1930 no Maranhão .....	107
16. O Vitorinismo e a Greve de 1951 .....	107
17. Os principais fatos políticos, econômicos e sociais ocorridos no Maranhão na segunda metade do século XX .....	107
18. Geografia do Maranhão: Localização do Estado do Maranhão: superfície; limites; linhas de fronteira; pontos extremos; Áreas de Proteção Ambiental (APA). Parques nacionais .....	108
19. Climas do Maranhão: pluviosidade e temperatura .....	108
20. Geomorfologia. Geologia e recursos minerais no Maranhão .....	108
21. Classificação do relevo maranhense: planaltos, planícies e baixadas .....	108
22. Características dos rios maranhenses: bacias dos rios limítrofes: bacia do Parnaíba, do Gurupi e do Tocantins-Araguaia. Bacias dos rios genuinamente maranhenses .....	109
23. Principais formações vegetais: floresta, cerrado e cocais .....	109
24. Geografia da População: população absoluta; povoamento; urbanização; densidade demográfica; movimentos populacionais .....	109
25. A agricultura maranhense: caracterização e principais produtos agrícolas; caracterização da pecuária .....	110
26. Extrativismo: vegetal, animal e mineral .....	110
27. Parque industrial: indústrias de base e indústrias de transformação .....	111
28. Setor terciário: comércio, telecomunicações, transportes. Malha viária. Portos e aeroportos .....	111
29. A cultura maranhense .....	112

## ***Noções de Administração***

1. Funções da administração: planejar, organizar, dirigir e controlar. Conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Processo administrativo: pensamento sistêmico e visão estratégica .....	115
2. Novas tecnologias na gestão .....	117
3. Caracterização das organizações: tipos de estruturas organizacionais .....	118
4. Aspectos comportamentais: liderança, motivação, clima e cultura organizacional .....	119
5. Gestão de Pessoas .....	128

6. Relacionamento interpessoal .....	130
7. Gestão por Competências .....	131
8. Gerenciamento de conflitos.....	135
9. Gestão da qualidade: conceitos, ferramentas da qualidade, qualidade no atendimento .....	135
10. Processo decisório: tipos de decisões.....	138
11. Noções de Administração de material e logística: Conceitos, Classificação dos materiais, Funções da administração de materiais, Logística .....	142

## ***Noções de Administração Pública***

1. Modelos de Administração Pública e sua evolução. Administração patrimonialista. Administração burocrática. Administração pública gerencial.....	163
2. Gestão pública, Governabilidade, Governança e Accountability .....	166
3. Gestão pública empreendedora .....	176
4. Inovação no setor público .....	177

## ***Noções de Administração Financeira e Orçamentária***

1. Orçamento Público: Conceito, Princípios Orçamentários .....	181
2. Ciclo Orçamentário: Elaboração da Proposta, Estudo e Aprovação, Execução e Avaliação da Execução Orçamentária .....	187
3. Orçamento Público no Brasil: Lei Federal nº 4.320/1964 atualizada .....	191
4. Finanças Públicas e Orçamento na Constituição Federal de 1988.....	199
5. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual .....	206
6. Despesa Orçamentária: Estrutura da Programação Orçamentária. Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária. Despesas de Exercícios Anteriores. Suprimento de Fundos .....	216
7. Receita Orçamentária: Classificação por Natureza: Categoria Econômica, Origem, Espécie, Desdobramentos para Identificação de Peculiaridades da Receita, Tipo. Classificação da Receita por Esfera Orçamentária. Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores. Créditos Orçamentários Iniciais e Adicionais. Etapas da Receita Orçamentária e da Despesa Orçamentária. Restos a Pagar. Dívida Ativa .....	230
8. Lei Complementar nº 101/2000 atualizada: Disposições Preliminares, Planejamento, Receita e Despesa Pública, Transferências voluntárias, Destinação de Recursos para o Setor Privado, Dívida e Endividamento. Gestão Patrimonial e Contábil. Lei de Responsabilidade fiscal .....	232

## ***Noções de Direito Constitucional***

1. A Constituição. Conceito. Classificação.....	249
2. Princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988 .....	250
3. Direitos e Garantias Fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos.....	251
4. Direitos sociais .....	255
5. Organização do Estado .....	257
6. Administração pública. Servidores públicos civis e militares .....	263

7. Organização dos Poderes. Do Poder Legislativo. Do Poder Executivo. Do Poder Judiciário. Disposições Gerais. Do Supremo Tribunal Federal. Do Superior Tribunal de Justiça. Dos Tribunais Regionais Federais e dos Juizes Federais. Dos Tribunais e Juizes dos Estados . . . . .	269
8. Das funções essenciais à Justiça . . . . .	292

## ***Noções de Direito Administrativo***

1. Princípios básicos da Administração Pública . . . . .	299
2. Organização administrativa: administração direta e indireta; centralizada e descentralizada; autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista . . . . .	302
3. Consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005) . . . . .	305
4. Órgãos públicos. . . . .	308
5. Ato administrativo: conceito, requisitos e atributos; anulação, revogação e convalidação; discricionariedade e vinculação . . . . .	309
6. Poderes e deveres dos administradores públicos: uso e abuso do poder, poderes vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar e regulamentar, poder de polícia, deveres dos administradores públicos. . . . .	320
7. Agentes Públicos. Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais: Lei nº 8.112/90. Provimento. Vacância. Direitos e Vantagens. Dos deveres. Das proibições. Da acumulação. Das responsabilidades. Das penalidades . . . . .	328
8. Do processo administrativo disciplinar e sua revisão . . . . .	363
9. Serviços públicos: conceito, regime jurídico, princípios, titularidade e competência. Delegação: concessão, permissão e autorização . . . . .	369
10. Licitação e contratos administrativos: Lei nº 14.133/21: Dos princípios. Das modalidades. Dos contratos. Da execução. Da inexecução e da rescisão. Das sanções . . . . .	379
11. Do processo administrativo (Lei nº 9.784/99) . . . . .	424
12. Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). . . . .	429
13. Bens públicos: regime jurídico; classificação; administração; aquisição e alienação; utilização; autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso e cessão de uso. . . . .	438

## ***Conteúdo Digital***

### ***Legislação Estadual e Institucional***

1. Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Maranhão (Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991) . . . . .	01
2. Estatuto do Servidor Público Estadual (Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994) . . . . .	38
3. Lei de Custas e Emolumentos (Lei nº 9.109, de 29 de dezembro de 2009) . . . . .	58
4. Custas judiciais incidentes sobre os serviços públicos de natureza forense (Lei nº 12.193, de 29 de dezembro de 2023) . . . . .	62
5. Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Maranhão (Resolução-GP nº 14, de 17 de fevereiro de 2021). Da Justiça Estadual. Da Divisão Judiciária do Maranhão. Comarcas, termos e zonas judiciárias. Entrâncias e instâncias. Dos Órgão do Poder Judiciário do Maranhão. Do Tribunal de Justiça. Da Corregedoria Geral da Justiça. Dos Juizes de Direito: ingresso na carreira, juizes substitutos, juizes auxiliares, juizes titulares. Do Tribunal do Júri e da Justiça Militar Estadual. Dos juizados especiais e da Justiça de Paz. Dos magistrados: posse, exercício, antiguidade, direitos e garantias, subsídios, licença e férias, deveres e sanções. Dos serviços judiciais e dos servidores do Poder Judiciário: serviços auxiliares da Justiça e dos servidores do Poder Judiciário. Da secretaria do Tribunal de Justiça, da secretaria da Corregedoria Geral da Justiça, das secretarias judiciais e das secretarias de diretorias de fórum: nomeação, atribuições, substituições. Dos oficiais de justiça. Dos serventuários e dos funcionários: nomeação, posse, compromisso, exercício, direitos e garantias, férias, licenças, disponibilidade e aposentadoria, deveres e sanções. Do processo administrativo disciplinar . . . . .	66

---

## ÍNDICE

---

6.	Plano de Cargos, Carreiras e vencimentos dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Maranhão (Leis nº 8.032, de 10 de dezembro de 2003, nº 8.597, de 04 de maio de 2007; nº 8.715, de 19 de novembro de 2007; e nº 8.727, de 7 de dezembro de 2007 e nº 11.690, de 11 de maio de 2022) . . . . .	66
7.	Dos serviços extrajudiciais: notários e registradores, auxiliares, concurso de remoção e de ingresso. Da fiscalização do Poder Judiciário . . . . .	75

### ***Conteúdo Digital***

- Para estudar o Conteúdo Digital acesse sua “Área do Cliente” em nosso site, ou siga os passos indicados na página 2 para acessar seu bônus.

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

---

# LÍNGUA PORTUGUESA

## COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS

Compreender e interpretar textos é essencial para que o objetivo de comunicação seja alcançado satisfatoriamente. Com isso, é importante saber diferenciar os dois conceitos. Vale lembrar que o texto pode ser verbal ou não-verbal, desde que tenha um sentido completo.

A **compreensão** se relaciona ao entendimento de um texto e de sua proposta comunicativa, decodificando a mensagem explícita. Só depois de compreender o texto que é possível fazer a sua interpretação.

A **interpretação** são as conclusões que chegamos a partir do conteúdo do texto, isto é, ela se encontra para além daquilo que está escrito ou mostrado. Assim, podemos dizer que a interpretação é subjetiva, contando com o conhecimento prévio e do repertório do leitor.

Dessa maneira, para compreender e interpretar bem um texto, é necessário fazer a decodificação de códigos linguísticos e/ou visuais, isto é, identificar figuras de linguagem, reconhecer o sentido de conjunções e preposições, por exemplo, bem como identificar expressões, gestos e cores quando se trata de imagens.

### Dicas práticas

1. Faça um resumo (pode ser uma palavra, uma frase, um conceito) sobre o assunto e os argumentos apresentados em cada parágrafo, tentando traçar a linha de raciocínio do texto. Se possível, adicione também pensamentos e inferências próprias às anotações.

2. Tenha sempre um dicionário ou uma ferramenta de busca por perto, para poder procurar o significado de palavras desconhecidas.

3. Fique atento aos detalhes oferecidos pelo texto: dados, fonte de referências e datas.

4. Sublinhe as informações importantes, separando fatos de opiniões.

5. Perceba o enunciado das questões. De um modo geral, questões que esperam **compreensão do texto** aparecem com as seguintes expressões: *o autor afirma/sugere que...; segundo o texto...; de acordo com o autor...* Já as questões que esperam **interpretação do texto** aparecem com as seguintes expressões: *conclui-se do texto que...; o texto permite deduzir que...; qual é a intenção do autor quando afirma que...*

## RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS

A partir da estrutura linguística, da função social e da finalidade de um texto, é possível identificar a qual tipo e gênero ele pertence. Antes, é preciso entender a diferença entre essas duas classificações.

### Tipos textuais

A tipologia textual se classifica a partir da estrutura e da finalidade do texto, ou seja, está relacionada ao modo como o texto se apresenta. A partir de sua função, é possível estabelecer um padrão específico para se fazer a enunciação.

Veja, no quadro abaixo, os principais tipos e suas características:

<b>TEXTO NARRATIVO</b>	Apresenta um enredo, com ações e relações entre personagens, que ocorre em determinado espaço e tempo. É contado por um narrador, e se estrutura da seguinte maneira: apresentação > desenvolvimento > clímax > desfecho
<b>TEXTO DISSERTATIVO-ARGUMENTATIVO</b>	Tem o objetivo de defender determinado ponto de vista, persuadindo o leitor a partir do uso de argumentos sólidos. Sua estrutura comum é: introdução > desenvolvimento > conclusão.
<b>TEXTO EXPOSITIVO</b>	Procura expor ideias, sem a necessidade de defender algum ponto de vista. Para isso, usa-se comparações, informações, definições, conceitualizações etc. A estrutura segue a do texto dissertativo-argumentativo.
<b>TEXTO DESCRITIVO</b>	Expõe acontecimentos, lugares, pessoas, de modo que sua finalidade é descrever, ou seja, caracterizar algo ou alguém. Com isso, é um texto rico em adjetivos e em verbos de ligação.
<b>TEXTO INJUNTIVO</b>	Oferece instruções, com o objetivo de orientar o leitor. Sua maior característica são os verbos no modo imperativo.

### Gêneros textuais

A classificação dos gêneros textuais se dá a partir do reconhecimento de certos padrões estruturais que se constituem a partir da função social do texto. No entanto, sua estrutura e seu estilo não são tão limitados e definidos como ocorre na tipologia textual, podendo se apresentar com uma grande diversidade. Além disso, o padrão também pode sofrer modificações ao longo do tempo, assim como a própria língua e a comunicação, no geral.

Alguns exemplos de gêneros textuais:

- Artigo
- Bilhete
- Bula
- Carta

- Conto
- Crônica
- E-mail
- Lista
- Manual
- Notícia
- Poema
- Propaganda
- Receita culinária
- Resenha
- Seminário

Vale lembrar que é comum enquadrar os gêneros textuais em determinados tipos textuais. No entanto, nada impede que um texto literário seja feito com a estruturação de uma receita culinária, por exemplo. Então, fique atento quanto às características, à finalidade e à função social de cada texto analisado.

### DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL

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

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

#### Alfabeto

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

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

#### Uso do “X”

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

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

#### Uso do “S” ou “Z”

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

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

#### Uso do “S”, “SS”, “Ç”

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

#### Os diferentes porquês

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

#### Parônimos e homônimos

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

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

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

### DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL. EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL

A coerência e a coesão são essenciais na escrita e na interpretação de textos. Ambos se referem à relação adequada entre os componentes do texto, de modo que são independentes entre si. Isso quer dizer que um texto pode estar coeso, porém incoerente, e vice-versa.

Enquanto a coesão tem foco nas questões gramaticais, ou seja, ligação entre palavras, frases e parágrafos, a coerência diz respeito ao conteúdo, isto é, uma sequência lógica entre as ideias.

#### Coesão

A coesão textual ocorre, normalmente, por meio do uso de **conectivos** (preposições, conjunções, advérbios). Ela pode ser obtida a partir da **anáfora** (retoma um componente) e da **catáfora** (antecipa um componente).



Confira, então, as principais regras que garantem a coesão textual:

REGRA	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS
REFERÊNCIA	Pessoal (uso de pronomes pessoais ou possessivos) – anafórica Demonstrativa (uso de pronomes demonstrativos e advérbios) – catafórica Comparativa (uso de comparações por semelhanças)	João e Maria são crianças. <i>Eles</i> são irmãos. Fiz todas as tarefas, exceto <i>esta</i> : colonização africana. Mais um ano <i>igual aos</i> outros...
SUBSTITUIÇÃO	Substituição de um termo por outro, para evitar repetição	Maria está triste. <i>A menina</i> está cansada de ficar em casa.
ELIPSE	Omissão de um termo	No quarto, apenas quatro ou cinco convidados. (omissão do verbo “haver”)
CONJUNÇÃO	Conexão entre duas orações, estabelecendo relação entre elas	Eu queria ir ao cinema, <i>mas</i> estamos de quarentena.
COESÃO LEXICAL	Utilização de sinônimos, hiperônimos, nomes genéricos ou palavras que possuem sentido aproximado e pertencente a um mesmo grupo lexical.	A minha <i>casa</i> é clara. Os <i>quartos</i> , a <i>sala</i> e a <i>cozinha</i> têm janelas grandes.

#### Coerência

Nesse caso, é importante conferir se a mensagem e a conexão de ideias fazem sentido, e seguem uma linha clara de raciocínio.

Existem alguns conceitos básicos que ajudam a garantir a coerência. Veja quais são os principais princípios para um texto coerente:

- **Princípio da não contradição:** não deve haver ideias contraditórias em diferentes partes do texto.
- **Princípio da não tautologia:** a ideia não deve estar redundante, ainda que seja expressa com palavras diferentes.
- **Princípio da relevância:** as ideias devem se relacionar entre si, não sendo fragmentadas nem sem propósito para a argumentação.
- **Princípio da continuidade temática:** é preciso que o assunto tenha um seguimento em relação ao assunto tratado.
- **Princípio da progressão semântica:** inserir informações novas, que sejam ordenadas de maneira adequada em relação à progressão de ideias.

Para atender a todos os princípios, alguns fatores são recomendáveis para garantir a coerência textual, como amplo **conhecimento de mundo**, isto é, a bagagem de informações que adquirimos ao longo da vida; **inferências** acerca do conhecimento de mundo do leitor; e **informatividade**, ou seja, conhecimentos ricos, interessantes e pouco previsíveis.

### EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS. EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS

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

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

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

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

### Substantivo

#### Tipos de substantivos

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

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

#### Flexão de gênero

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

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

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

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

#### Flexão de número

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

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

#### Variação de grau

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

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

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

# NOÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA E ÉTICA

## ESTADO, GOVERNO E SOCIEDADE: CONCEITO E EVOLUÇÃO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

### — Estado

#### Conceito, Elementos e Princípios

Adentrando ao contexto histórico, o conceito de Estado veio a surgir por intermédio do antigo conceito de cidade, da *polis grega* e da *civitas* romana. Em meados do século XVI o vocábulo Estado passou a ser utilizado com o significado moderno de força, poder e direito.

O Estado pode ser conceituado como um ente, sujeito de direitos, que possui como elementos: o povo, o território e a soberania. Nos dizeres de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2010, p. 13), “Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano”.

O Estado como ente, é plenamente capacitado para adquirir direitos e obrigações. Ademais, possui personalidade jurídica própria, tanto no âmbito interno, perante os agentes públicos e os cidadãos, quanto no âmbito internacional, perante outros Estados.

Vejamos alguns conceitos acerca dos três elementos que compõem o Estado:

— **Povo:** Elemento legítima a existência do Estado. Isso ocorre por que é do povo que origina todo o poder representado pelo Estado, conforme dispõe expressamente art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal:

*Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

O povo se refere ao conjunto de indivíduos que se vincula juridicamente ao Estado, de forma estabilizada.

Entretanto, isso não ocorre com estrangeiros e apátridas, diferentemente da população, que tem sentido demográfico e quantitativo, agregando, por sua vez, todos os que se encontrem sob sua jurisdição territorial, sendo desnecessário haver quaisquer tipos de vínculo jurídico do indivíduo com o poder do Estado.

Com vários sentidos, o termo pode ser usado pela doutrina como sinônimo de nação e, ainda, no sentido de subordinação a uma mesma autoridade política.

No entanto, a titularidade dos direitos políticos é determinada pela nacionalidade, que nada mais é que o vínculo jurídico estabelecido pela Constituição entre os cidadãos e o Estado.

O Direito nos concede o conceito de povo como sendo o conjunto de pessoas que detém o poder, a soberania, conforme já foi explicitado por meio do art. 1º, parágrafo único da CFB/88 dispondo que “Todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

— **Território:** pode ser conceituado como a área na qual o Estado exerce sua soberania. Trata-se da base física ou geográfica de um determinado Estado, seu elemento constitutivo, base

delimitada de autoridade, instrumento de poder com vistas a dirigir o grupo social, com tal delimitação que se pode assegurar à eficácia do poder e a estabilidade da ordem.

O território é delimitado pelas fronteiras, que por sua vez, podem ser naturais ou convencionais. O território como elemento do Estado, possui duas funções, sendo uma negativa limitante de fronteiras com a competência da autoridade política, e outra positiva, que fornece ao Estado a base correta de recursos materiais para ação.

Por traçar os limites do poder soberanamente exercido, o território é elemento essencial à existência do Estado, sendo, desta forma, pleno objeto de direitos do Estado, o qual se encontra a serviço do povo e pode usar e dispor dele com poder absoluto e exclusivo, desde que estejam presentes as características essenciais das relações de domínio. O território é formado pelo solo, subsolo, espaço aéreo, águas territoriais e plataforma continental, prolongamento do solo coberto pelo mar.

A Constituição Brasileira atribui ao Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta do presidente da República, competência para “propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo”. (Artigo 91, §1º, III, CFB/88). Os espaços sobre o qual se desenvolvem as relações sociais próprias da vida do Estado é uma porção da superfície terrestre, projetada desde o subsolo até o espaço aéreo. Para que essa porção territorial e suas projeções adquiram significado político e jurídico, é preciso considerá-las como um local de assentamento do grupo humano que integra o Estado, como campo de ação do poder político e como âmbito de validade das normas jurídicas.

— **Soberania:** Trata-se do poder do Estado de se auto administrar. Por meio da soberania, o Estado detém o poder de regular o seu funcionamento, as relações privadas dos cidadãos, bem como as funções econômicas e sociais do povo que o integra. Por meio desse elemento, o Estado edita leis aplicáveis ao seu território, sem estar sujeito a qualquer tipo de interferência ou dependência de outros Estados.

Em sua origem, no sentido de legitimação, a soberania está ligada à força e ao poder. Se antes, o direito era dado, agora é arquitetado, anteriormente era pensado na justiça robusta, agora é engendrado na adequação aos objetivos e na racionalidade técnica necessária. O poder do Estado é soberano, uno, indivisível e emana do povo. Além disso, todos os Poderes são partes de um todo que é a atividade do Estado.

Como fundamento do Estado Democrático de Direito, nos parâmetros do art.1º, I, da CFB/88), a soberania é elemento essencial e fundamental à existência da República Federativa do Brasil.

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 positivação 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.

#### ASPECTOS FUNDAMENTAIS NA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

##### A Formação do Estado Brasileiro

O Estado do Brasil nasceu em 1815, quando a colônia, que na realidade já vinha funcionando desde 1808 como sede do reino português, foi equiparada juridicamente à metrópole, passando à categoria de Reino, unido aos de Portugal e Algarves. É interessante assinalar que a ideia de livrar o Brasil da condição de colônia, sem separá-lo de Portugal, partiu de um francês, o Príncipe de Talleyrand, tendo sido sugerida por ele aos representantes de Portugal no Congresso de Viena, realizado para estabelecer o novo equilíbrio mundial, após a derrota final de Napoleão<sup>1</sup>.

Transmitida a sugestão ao governo português, deu origem à carta de lei de 16 de dezembro de 1815, pela qual o Príncipe Regente D. João elevou “o Estado do Brasil à categoria e graduação de reino”. Entretanto, para que se compreenda a formação e a evolução do Estado brasileiro é indispensável ter em conta as experiências de colonização e governo, anteriormente efetuadas. É necessário, também, considerar que o ato de 1815 foi apenas um momento, embora importantíssimo, de um longo processo, que deveria ainda superar várias etapas até que o Brasil se definisse completamente e se consolidasse como um verdadeiro Estado.

A rigor, pode-se dizer que desde o descobrimento, em 1500, até o ano de 1548 o Brasil foi tratado como simples reserva patrimonial, da qual não se esperava tirar grande proveito. Por essa razão o governo português entregou a particulares a tarefa de promover a ocupação e a exploração do território, sendo oportuno lembrar que vários desses particulares nem sequer procuraram tomar posse das terras brasileiras que haviam recebido em doação.

<sup>1</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e Evolução do Estado Brasileiro*.

Só bem mais tarde, depois de conhecida a possibilidade de extrair riquezas do solo e do subsolo brasileiros é que voltaram a ser feitas novas doações. Mas, já então, Portugal tinha grandes esperanças num possível proveito e as doações foram feitas a donatários bastante interessados e que se dispunham a contribuir para a fazenda pública, passando esta, a exercer controle sobre as atividades econômicas desenvolvidas no Brasil. Isso, aliás, é que explica porque tendo havido fracasso quase total do sistema de capitanias hereditárias voltaram a ocorrer doações posteriormente.

O fato é que até as primeiras décadas do século XVII a estrutura jurídico-administrativa do Brasil sofreu inúmeras modificações, que podem ser interpretadas como demonstrações de interesse do governo português, mas que revelam, ao mesmo tempo, as dificuldades encontradas para tratar o Brasil como uma unidade. Em 1548 D. João III instituiu o Governo Geral do Brasil, o que, entretanto, esteve bem longe de significar a efetiva presença do Governador Geral e de seus auxiliares imediatos em todos os lugares do território brasileiro que exigissem a tomada de decisões importantes.

A grande extensão do território e as dificuldades de comunicações não permitiam que isso acontecesse. À vista desse fato foi modificada a orientação, estabelecendo-se, no ano de 1572, duas sedes administrativas, uma na Bahia e outra no Rio de Janeiro.

Isso também não deu bons resultados e já no ano de 1577 ocorria a reunificação da administração brasileira. Mais tarde, em 1607, haveria novo desdobramento, com a criação da “jurisdição do sul”, o que duraria até 1616, quando se dá, de novo, a unificação.

Outra modificação, todavia, iria ser introduzida em 1621, quando se estabelece um Governo Geral para todo o Brasil, exceto para o então chamado Estado do Maranhão, que manteria relativa autonomia até a instituição do vice-reinado do Brasil.

É importante acentuar que essas constantes modificações já refletiam, em grande parte, a existência de uma diferenciação natural, que iria favorecer o desenvolvimento de acentuada diferenciação cultural, exigindo soluções diferentes de lugar para lugar. Foi precisamente tal situação que levou os líderes federalistas, no século XIX, a afirmar que a própria natureza já se havia encarregado de criar no Brasil todas as condições que impunham a implantação de um Estado Federal.

Em linhas muito gerais, verifica-se que durante o século XVIII o Brasil teve dois “polos de desenvolvimento”, quase que independentes entre si e, além disso, pouco dependentes de Portugal, de onde praticamente nada recebiam.

Nas regiões Norte e Nordeste desenvolveram-se vários núcleos econômicos, que serviriam de base a lideranças políticas, tendo a posse da terra como fundamento da autoridade, o que ainda persiste até os dias de hoje. Na região Centro-Sul a grande quantidade de ouro e diamantes atraiu muito mais as atenções de Portugal, além de propiciar o desenvolvimento de núcleos culturais completamente diversos, atraindo aventureiros, criando condições para uma vida social intensa e favorecendo a formação de centros urbanos muito ricos, que rivalizavam entre si na ostentação da riqueza.

Embora nesta região tenha sido muito mais intensa a presença de autoridades portuguesas, sobretudo através dos Vice-Reis e do aparato fazendário, tal presença não impediu que também aí se afirmassem lideranças políticas locais, uma vez que às autoridades portuguesas só interessava arrecadar o máximo possível e impedir manifestações de insubordinação conjunto de circunstâncias favoreceu, e de certo modo até exigiu, o desenvolvimento de uma ampla autonomia municipal, em torno de lideranças regionais, pois

inexistia uma autoridade central forte e constantemente presente, que participasse da solução dos problemas mais ou menos importantes que diariamente se apresentavam.

Esses, em linhas gerais, foram os componentes básicos que se definiram na primeira fase da formação da ordem política e social brasileira.

### **Nascimento do Estado Brasileiro**

A mudança da corte portuguesa para o Brasil, em 1808, em busca da segurança que Portugal não lhe podia oferecer nem mesmo com o apoio da Inglaterra, impotente para conter as ofensivas napoleônicas, acelerou intensamente o processo de instituição do Estado brasileiro. A simples presença da corte no Rio de Janeiro já era um fator de prestígio, além de permitir que a autoridade central participasse efetivamente da solução dos problemas brasileiros.

Por outro lado, não havendo a perspectiva de um retorno imediato a Portugal, tornou-se necessário aparelhar a Colônia para que daqui pudessem ser dirigidos todos os negócios do Reino. Cria-se, então, um a situação paradoxal: a sede do Reino achava-se instalada em território colonial e daqui partiam as ordens para o povo que vivia no território metropolitano.

Embora formalmente Portugal fosse a metrópole e o Brasil uma colônia sua, na prática tudo se passava como se fosse o contrário. Pouco a pouco os brasileiros foram aumentando sua influência sobre o Príncipe Regente e depois Rei, D. João, tendo inúmeros líderes brasileiros percebido que a situação era propícia para que o Brasil avançasse no sentido de se livrar do estatuto colonial.

Na verdade, entretanto, só a presença da corte no Brasil e a influência dos brasileiros não teriam sido suficientes para que se atingisse aquele objetivo, pelo menos num prazo muito curto. Mas, para felicidade dos brasileiros, houve um a conjunção de fatores, que determinou a precipitação dos acontecimentos.

Com efeito, apagada no desastre de Waterloo a estrela fulgurante de Napoleão, reuniu-se o Congresso de Viena, em 1815, para que as grandes potências definissem o novo equilíbrio político do mundo ocidental. Nessa conjuntura, Portugal, militarmente fraco, tinha a seu favor a multiplicidade de territórios, convindo-lhe mostrar que o Brasil era muito mais do que uma colônia selvagem e sem recursos.

A França, por sua vez, precisava reintegrar-se num sistema comercial poderoso e para atingir seu objetivo convinha-lhe apoiar as aspirações portuguesas, não sendo desprezível a hipótese de que vislumbresse a possibilidade de negociações diretas com o Brasil, cujas potencialidades já conhecia. Isso tudo, somado à atitude dos representantes portugueses, que por simpatia ou conveniência também desejavam a valorização do Brasil, levou à emancipação jurídica almejada por muitos brasileiros e que seria um passo importante no sentido da emancipação política.

Assim foi que, por ato de 16 de dezembro de 1815, o Brasil deixou, de modo formal e solene, de ser colônia portuguesa, passando à categoria de Reino, unido aos de Portugal e do Algarve. Nessa data nasceu o Estado brasileiro, embora continuasse governado por um rei português. E Portugal passava a figurar entre as grandes potências, em grande parte pela União de Reinos, não obstante estivesse criando as condições que tornariam inevitável, em breve tempo, a separação política do Brasil.

### Linhas Gerais da Evolução do Estado Brasileiro

Embora do ponto de vista das relações internacionais a nova situação do Brasil conviesse a Portugal, para os portugueses que lá viviam o fato foi visto como negativo. De um lado, a circunstância de serem governados à distância já suscitava descontentamentos, pois era inevitável a redução da eficiência da administração.

De outro lado, havia um certo sentimento de humilhação, pois não lhes parecia razoável que do Brasil, que ainda pretendiam ver como colônia, viessem as decisões que deveriam cumprir. Daí sua crescente hostilidade em relação aos brasileiros, que, a seu ver, estavam impedindo a volta do Rei exatamente para garantirem a hegemonia brasileira.

A par disso, Portugal também recebia as ideias liberais, oriundas sobretudo da França, surgindo um poderoso movimento antiabsolutista, tendo por principal bandeira a ideia de Constituição e favorecido pelo descontentamento generalizado em relação ao monarca, que resistia aos apelos para que voltasse.

Foram essas as principais circunstâncias que determinaram a eclosão da Revolução Liberal de 1820, que teve início na cidade do Porto e posteriormente atingiu Lisboa. Em síntese, os liberais portugueses tinham duas aspirações: o juramento de um a Constituição pelo monarca e a restauração da hegemonia de Portugal, inclusive com o declarado objetivo de retorno do Brasil à condição de colônia.

Num curto prazo há um a sucessão de acontecimentos importantes, que levariam à consolidação do Estado brasileiro. Na iminência de perder a Coroa portuguesa, D. João VI retorna a Portugal, deixando no Brasil, como Regente, o Príncipe D. Pedro, mas absolutamente consciente, como está expresso em inúmeras passagens de sua correspondência desse período, que estava perdendo a Coroa do Brasil.

Constantemente assediado pelos brasileiros e irritado com o procedimento dos portugueses, que da hostilidade ao Brasil e aos brasileiros passaram à hostilidade ao Príncipe Regente, D. Pedro chegou ao 7 de setembro de 1822, cortando as amarras jurídicas e políticas que ligavam o Brasil a Portugal, desfazendo-se a União de Reinos e confirmando-se o Brasil como Estado soberano e independente.

Viria em seguida, de modo conturbado, o ingresso do Brasil na vida constitucional. Ainda como Príncipe Regente, em 16 de fevereiro de 1822, D. Pedro havia convocado um Conselho de Procuradores, para cuidar da elaboração de uma Constituição para o Brasil.

Depois de proclamada a Independência e tendo sido convocada uma Assembleia Geral Constituinte, foi revogada a anterior convocação do Conselho de Procuradores. Entretanto, pelo rumo que tomaram os acontecimentos, sentindo-se ofendido e diminuído em sua autoridade, concebida ainda à luz do absolutismo, D. Pedro I, já então Imperador, dissolveu a Assembleia Constituinte em 12 de novembro de 1823, sobretudo por não admitir o projeto de Constituição que ali tramitava e que era de cunho marcadamente liberal.

E já no dia seguinte, em 13 de novembro, o Imperador criou um Conselho de Estado, com a atribuição de elaborar um projeto de Constituição que ele pudesse considerar conveniente. Depois de pronto o projeto, não havendo uma Assembleia Constituinte, mas desejando o Imperador que fosse ouvido o povo, para comprovar sua vocação liberal nem sempre confirmada, o referido projeto foi submetido à apreciação das Câmaras Municipais.

Estas, ou por estarem realmente de acordo com seu conteúdo, ou por desejarem que o Brasil tivesse logo uma Constituição, ou, quem sabe, por temerem as iras do Imperador, manifestaram-se

inteiramente favoráveis ao projeto, pedindo que ele fosse convertido em Constituição sem mais tardança. Entre as mais veementes manifestações de aprovação estão a da Câmara da Bahia e a da Câmara de Itu, na Província de São Paulo, cidade esta que, anos mais tarde, exerceria papel de grande relevo na luta pela proclamação da República no Brasil.

Estando, por esse modo, assegurado da vontade dos brasileiros, D. Pedro I outorgou ao Brasil sua primeira Constituição, em 25 de março de 1824. Como se verifica, o Brasil iniciou de maneira dúbia sua vida constitucional. Com efeito, a dissolução da Assembleia Geral Constituinte e a outorga pelo Imperador dão ao documento a característica de Carta Outorgada, no sentido de norma fundamental imposta pela vontade do detentor do poder.

Mas, ao mesmo tempo, os pronunciamentos das Câmaras Municipais a favor do projeto significam a concordância prévia do povo, através de seus representantes, mesmo que se diga que aquelas Câmaras não tinham poder constituinte. Essa Constituição seria a de vida mais longa de quantas o Brasil já teve, pois ficaria em vigor até a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, quando foi revogada pelo decreto número 1 do Governo Provisório.

Mas é preciso lembrar que as antigas autonomias políticas regionais e locais não se enquadraram pacificamente na estrutura do Estado Unitário consagrada na Constituição de 1824. O Imperador teve que enfrentar inúmeras manifestações de rebeldia, que o levaram à abdicação e à instauração de Regências, para governar o Brasil até que o herdeiro da Coroa atingisse a maioridade.

E durante o período regencial, através do Ato Adicional de 1834, foi devolvida uma parte da autonomia às Províncias, sobretudo com a criação das Assembleias Provinciais, embora estas devessem conviver com um Governador de livre escolha do governo central. Mas as aspirações autonomistas continuaram vivas e a partir de 1870, quando se desencadeia o Movimento Republicano, fala-se constantemente em federalismo e autonomia municipal.

Estas duas aspirações vão ter acolhida na primeira Constituição republicana, de 1891, iniciando-se então o Brasil como Estado Federal, o que para muitos significou apenas a restauração da situação anterior à vinda da Família Real para o Brasil.

Depois disso vem a experiência republicana e federativa, cheia de percalços e, sobretudo, reveladora da inadequação entre as exigências da realidade social e a organização formal declarada na Constituição. Em grande parte, essa inadequação deveu-se ao fato de que o federalismo foi visto e buscado, quase que exclusivamente, como forma de promover a descentralização política, para que se fortalecessem as lideranças estaduais, à custa do esvaziamento das competências do governo central.

Não foi devidamente considerada a circunstância de que a atribuição de maiores competências aos governos estaduais representava também a atribuição de mais encargos, o que, por sua vez, exigia maiores rendas. A falta de atenção para essa importante correlação fez que, desde o início da vida republicana, os Estados se revelassem incapazes de cumprir seus encargos.

Essa deficiência, aliada a outros fatores, como a supervalorização das chefias políticas de alguns Estados, determinou que, em 1926, através de uma grande emenda constitucional, se tentasse disciplinar o exercício das autonomias estaduais. Mas a tentativa foi tardia e tímida, encerrando-se pouco depois, com a deposição do Presidente Washington Luiz e a revogação da Constituição em 1930, a primeira fase da vida republicana brasileira, deixando uma imagem desfavorável do federalismo.

# HISTÓRIA E GEOGRAFIA DO ESTADO DO MARANHÃO

## HISTÓRIA DO MARANHÃO: FRANÇA EQUINOCIAL: EXPEDIÇÃO DE DANIEL DE LA TOUCHE

O estado do Maranhão, situado no nordeste do Brasil, é uma região de vasta riqueza histórica e cultural que desempenhou um papel importante na formação do país. Desde os primórdios da colonização europeia até os movimentos revolucionários contra o domínio colonial, o Maranhão viveu uma trajetória marcada por eventos importantes que moldaram sua identidade.

Neste artigo, vamos explorar de forma abrangente os principais marcos da história maranhense, desde a ousada expedição liderada por Daniel de La Touche até a emblemática Revolta de Bequimão.+

### — França Equinocial: A Intrépida Expedição de Daniel de La Touche no início do século XVII.

O Maranhão foi palco de uma das mais audaciosas e ousadas empreitadas coloniais lideradas pelo francês Daniel de La Touche. Esta expedição, conhecida como França Equinocial, representou uma tentativa ambiciosa e visionária de estabelecer uma colônia francesa em terras brasileiras.

Os desafios enfrentados pelos franceses foram vastos e complexos, variando desde tensões com os povos indígenas locais até confrontos com colonos portugueses já estabelecidos na região. Esta iniciativa, apesar de sua brevidade, deixou um legado profundo e duradouro na história do Maranhão, influenciando não apenas o desenvolvimento posterior da região, mas também contribuindo para a diversidade cultural e a troca de ideias no contexto colonial brasileiro.

## FUNDAÇÃO DE SÃO LUÍS

### — Fundação de São Luís: A Criação da Capital do Maranhão

Em 1615, os portugueses, sob o hábil comando de Daniel de La Touche em 1612, lançaram as bases da cidade de São Luís, marco histórico de grande magnitude no panorama colonial do Maranhão. Esta cidade, batizada em homenagem ao rei Luís XIII da França, não só consolidou a presença portuguesa na região, mas também representou uma virada no curso da história do Maranhão.

A fundação de São Luís marcou o advento de uma nova era para a região, inaugurando um período de intensa atividade política, econômica e cultural. Além de ser designada capital da recém - criada capitania, São Luís rapidamente emergiu como centro de influência e poder, exercendo profunda influência não só no Maranhão, mas também nas regiões circunvizinhas.

O seu papel estratégico como porto, bem como a sua localização estratégica, impulsionou o seu desenvolvimento como um importante polo comercial e cultural, onde diferentes influências se entrelaçaram e enriqueceram a identidade regional.

## BATALHA DE GUAXENDUBA

### — Batalha de Guaxenduba A Defesa do Território Maranhense

Um dos momentos mais cruciais e emblemáticos da rica história militar do Maranhão foi a memorável Batalha de Guaxenduba, travada em 1641 durante a invasão holandesa, que ficou registrado nos anais como um marco indelével de resistência e bravura. Neste conflito de proporções épicas, as forças portuguesas, lideradas por combatentes destemidos, enfrentaram os invasores franceses numa luta feroz pela soberania da região.

Sob os céus impiedosos do Maranhão, as estratégias táticas e a determinação incansável dos portugueses e dos seus valentes aliados indígenas foram postas à prova. No calor da batalha, entre o estrondo dos canhões e o eco dos gritos de guerra, a vitória foi para o lado português, selando assim o destino da região.

Esta heroica vitória não só garantiu a continuidade do domínio português sobre o Maranhão, mas também constituiu um obstáculo intransponível às intenções expansionistas dos franceses no território maranhense. Ao sair vitoriosos deste confronto decisivo, os portugueses não só protegeram a sua pátria, mas também reafirmaram a sua resiliência e capacidade de resistir aos ataques estrangeiros.

## A INVASÃO HOLANDESA

### — A Invasão Holandesa O Período de Ocupação e Domínio Estrangeiro Durante o século XVII

O Maranhão tornou-se um alvo cobiçado pelas potências europeias, especialmente pelos Países Baixos, cujo apetite expansionista se estendia por todo o vasto território colonial brasileiro.

Entre 1641 e 1644, os holandeses obtiveram sucesso em sua empreitada, conquistando e ocupando o território do Maranhão. Este período negro foi caracterizado pela imposição brutal de uma administração colonial estrangeira, que não só explorou implacavelmente os recursos naturais da região, mas também subjugou a sua população local.

Sob o domínio holandês, o Maranhão testemunhou uma transformação radical na sua estrutura socioeconômica e cultural, com profundas repercussões que ecoaram ao longo das décadas subsequentes.

A presença holandesa deixou cicatrizes indeléveis na alma da sociedade maranhense, moldando de forma duradoura suas dinâmicas sociais e relações de poder. Esta experiência traumática não só realçou a vulnerabilidade do Maranhão às ambições imperialistas estrangeiras, mas também alimentou um desejo fervoroso de independência e autodeterminação entre os seus habitantes.

## A EXPULSÃO DOS HOLANDESES

### — A Expulsão dos Holandeses

#### A Resistência e a Reconquista do Maranhão

A resistência popular, aliada à intervenção militar decisiva das forças portuguesas, desempenhou um papel importante e inestimável na expulsão dos holandeses do Maranhão em 1644. Este episódio não apenas marcou a restauração do domínio português sobre a região, mas também representou um triunfo heroico da vontade e da resiliência do povo maranhense em face da adversidade e da opressão estrangeira.

A vitória conquistada nas trincheiras e nos campos de batalha não foi apenas uma questão de soberania territorial, mas também uma afirmação vigorosa da identidade coletiva e da dignidade nacional do Maranhão.

Este evento histórico reafirmou a determinação inabalável do povo maranhense em proteger sua terra natal e preservar sua cultura e tradições contra quaisquer intrusões externas. Além disso, a expulsão dos holandeses deixou um legado de orgulho e unidade entre os habitantes do Maranhão, inspirando futuras gerações a defenderem fervorosamente sua liberdade e autonomia contra ameaças externas.

## O ESTADO DO MARANHÃO E GRÃO-PARÁ: A REVOLTA DE BEQUIMÃO

### — O Estado do Maranhão e Grão-Pará e a Revolta de Bequimão Um Capítulo de Rebelião e Luta

No século XIX, o Maranhão emergiu como um cenário fervilhante de agitação e resistência contra o domínio colonial português, testemunhando uma série de movimentos de insurgência que ecoaram pela vastidão de suas terras.

Entre esses movimentos, destaca-se a Revolta de Bequimão, em 1684, um episódio histórico de grande significado e repercussão que encapsula as aspirações libertárias e os anseios por justiça e autonomia do povo maranhense.

Neste período turbulento, marcado pela opressão e pela exploração colonial, os habitantes do Maranhão foram impulsionados por um profundo senso de indignação e descontentamento, alimentando um fervoroso desejo de romper as correntes que os aprisionavam ao jugo estrangeiro.

## CAUSAS

### — Causas da Revolta de Bequimão

A Rebelião de Bequimão, iniciada em 1684, representou o culminar de um descontentamento de longa data entre a população maranhense em relação ao domínio colonial português.

Esta rebelião de dimensão e determinação invulgares foi encorajada pelas muitas injustiças e abusos cometidos pelos funcionários coloniais, que tem oprimido e explorado a população local.

A principal razão por trás da rebelião foi a exploração sem fim dos colonialistas, a qual forçavam a população maranhense a aceitar encargos excessivos sem compensação adequada e impostos elevados que oneravam os seus escassos recursos e os

deixam na pobreza. Além disso, a falta de representação política dos residentes locais na tomada de decisões governamentais intensificou os sentimentos de negligência e injustiça dos cidadãos, que se encontram sem voz e estatuto jurídico na gestão de questões.

Isto afeta as suas vidas e as suas vidas futuras. Assim, a rebelião de Bequimão não foi uma rebelião isolada. Pelo contrário, é uma expressão coletiva e unida de protesto contra um sistema opressivo e desigual. Nega os direitos básicos do povo maranhense e os coloca na condição de cidadãos de segunda classe em seu território.

## COMPANHIA DE COMÉRCIO DO MARANHÃO E GRÃO-PARÁ

### — Companhia de Comércio do Maranhão e Grão-Pará: O Monopólio Econômico e o Descontentamento Popular

A Companhia de Comércio do Maranhão e Grão-Pará surgiu como uma resposta do governo português à necessidade de consolidar e expandir seu controle sobre as atividades comerciais na região.

Fundada com o propósito explícito de estabelecer um monopólio sobre o comércio local, a companhia detinha o poder exclusivo de gerir e regular as transações comerciais, desde a produção até a distribuição de mercadorias. Esta medida, embora destinada a fortalecer os interesses coloniais portugueses, teve um impacto direto e imediato sobre os habitantes locais, cujas liberdades econômicas foram severamente cerceadas pela imposição de restrições e regulamentações rigorosas.

Sob o domínio da Companhia de Comércio, os maranhenses se viram submetidos a um regime de controle e supervisão intensificados, que limitava suas oportunidades de negócios e minava sua autonomia financeira. Além disso, a falta de concorrência e a ausência de alternativas comerciais contribuíram para a criação de um ambiente econômico estagnado e desfavorável ao desenvolvimento local.

Diante dessas circunstâncias, não é surpreendente que o surgimento da Companhia de Comércio tenha provocado um crescente descontentamento entre os habitantes do Maranhão, que se sentiam injustamente privados de seus direitos econômicos fundamentais. Essa insatisfação latente foi um dos principais catalisadores por trás da Revolta de Bequimão e de outros movimentos de resistência contra o domínio colonial, refletindo a profunda alienação e a luta pela liberdade econômica que permeavam a sociedade maranhense da época.

## OS OBJETIVOS DA REVOLTA

### — Os Objetivos da Revolta: Lutando por Autonomia e Justiça

A Revolta de Bequimão, eclodida em 1684, representou um dos capítulos mais importantes e emblemáticos da luta pela autonomia e pela liberdade no contexto colonial maranhense.

Este movimento de resistência, liderado por indivíduos corajosos e determinados, foi movido por um profundo desejo de contestar o poder opressivo exercido pela Companhia de Comércio e de exigir maior autonomia política e econômica para a região.

Os rebeldes de Bequimão não só pretendiam libertar-se das garras do monopólio comercial imposto pela Companhia, mas também procuraram quebrar as cadeias de exploração colonial que



há muito oprimiam e sufocavam o povo maranhense. No seu cerne, a revolta foi uma batalha pela justiça e pela igualdade, uma luta desesperada contra as injustiças e desigualdades que permeavam a sociedade colonial.

Os rebeldes, inspirados por ideais de liberdade e dignidade, levantaram-se contra a tirania e a opressão, desafiando abertamente o status quo e exigindo o direito de determinar os seus próprios destinos.

Para eles, uma rebelião de Bequimão não se tratou apenas de resistência armada. Mas é uma declaração poderosa de sua personalidade. e a necessidade de reconhecimento dos seus direitos fundamentais como pessoas livres. através das suas ações, os rebeldes não procuraram apenas desafiar o domínio colonial; Mas também plantou as sementes da luta contínua pela liberdade e pela justiça que será ouvida nas páginas da história do Maranhão.

O Maranhão, ao longo de sua rica história, testemunhou uma série de eventos cruciais que moldaram sua identidade e influenciaram seu destino. Desde as audaciosas expedições coloniais até os movimentos de resistência contra o domínio colonial português, como a Revolta de Bequimão, a região foi palco de uma luta constante por autonomia política, econômica e cultural.

Esses episódios refletem não apenas as complexidades e contradições do período colonial, mas também a resiliência e a determinação do povo maranhense em defender sua terra e sua identidade contra invasores estrangeiros e opressores internos.

Ao longo dos séculos, o Maranhão continuou a escrever sua própria história, marcada por momentos de desafio, resistência e, eventualmente, de conquista de liberdade e autodeterminação.

### PERÍODO DO IMPÉRIO: ADESÃO DO MARANHÃO

O Período do Império Brasileiro, que se estendeu de 1822 a 1889, foi uma fase crucial na história do Brasil, marcada por eventos que moldaram profundamente o destino da nação. Neste contexto, o Maranhão desempenhou um papel importante, tanto na adesão à independência quanto na resistência a ela.

#### — Adesão do Maranhão

A adesão do Maranhão à independência do Brasil representou um momento crucial e complexo nesta fase histórica. Após o marcante episódio do Dia do Fico, em 1822, em que Dom Pedro I proclamou a permanência do Brasil como parte do Império Português, a província do Maranhão se deparou com a necessidade de se posicionar diante das mudanças políticas em curso.

A decisão de aderir ao movimento de independência não foi tomada unilateral ou imediatamente, mas antes como resultado de um processo deliberado e multifacetado. Uma série de fatores influenciaram esta decisão, desde questões econômicas, como a procura de maior autonomia comercial e o desejo de explorar novas oportunidades comerciais, até considerações políticas, incluindo a aspiração a uma maior representação e participação nas decisões governamentais.

Além disso, fatores sociais, como o sentimento de identidade nacional e a busca por liberdade e igualdade, também desempenharam um papel significativo na adesão do Maranhão à causa separatista. Em suma, a decisão de adesão à independência do Brasil

foi resultado de um complexo planejamento de interesses e aspirações. Reflete os movimentos sociais, políticos e econômicos que dominavam a província naquela época.

### A INDEPENDÊNCIA DO BRASIL

#### — A Independência do Brasil

A Independência do Brasil, proclamada em 7 de setembro de 1822, representou um ponto de virada significativo na história do país, marcando o rompimento definitivo dos laços coloniais com Portugal.

Este evento histórico não foi simplesmente um ato isolado, mas sim o desfecho de um longo e complexo processo de transformação e amadurecimento político, social e econômico. Desde os primórdios da colonização, cresceu entre os brasileiros um sentimento de insatisfação com o domínio português, alimentado por uma série de injustiças, restrições comerciais e discriminações impostas pela metrópole.

Ao longo dos anos, esse descontentamento se transformou em um fervoroso desejo de autonomia e autodeterminação, alimentado pelo florescimento do iluminismo e das ideias liberais que varriam o continente europeu.

A proclamação da Independência, portanto, foi o resultado de uma convergência de fatores históricos, culturais e políticos, que culminaram na afirmação da identidade nacional brasileira e na consolidação de sua soberania como uma nação independente. Sob a liderança de Dom Pedro I, o Brasil emergiu como um império independente, inaugurando uma nova era de desenvolvimento e progresso sob uma nova ordem política e social.

### CAUSAS DA NÃO ADESÃO: A BATALHA DO JENIPAPO

#### — Causas da não adesão

#### A Batalha do Jenipapo

Contudo, é importante destacar que a adesão à independência não foi aceita universalmente em todo o território brasileiro. No Maranhão esta resistência à causa separatista manifestou-se de forma particularmente intensa e simbólica através da Batalha de Jenipapo ocorrida em 1823.

Este conflito armado foi o desdobramento de profundas divisões internas na província onde diferentes facções defendiam facções divergentes e interesses muitas vezes conflitantes. Enquanto alguns grupos viam a independência como uma oportunidade de emancipação política e econômica, outros agarraram-se à ideia de manter os laços com Portugal, temendo as incertezas e os desafios de um novo regime.

A Batalha do Jenipapo, portanto, tornou-se um símbolo vivo dessa luta interna e das tensões sociais que marcaram o período. Para aqueles que se opunham à independência, o confronto representou uma última tentativa desesperada de preservar um status quo que consideravam mais seguro e familiar, enquanto para os defensores da causa separatista, foi uma oportunidade para consolidar a autonomia do Brasil e identidade nacional.

Esta batalha, como muitos outros conflitos durante o processo de independência, refletiu as complexidades e contradições de um país em transição, que luta para encontrar o seu próprio caminho

# NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO

**FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO: PLANEJAR, ORGANIZAR, DIRIGIR E CONTROLAR. CONCEITOS DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO: PENSAMENTO SISTÊMICO E VISÃO ESTRATÉGICA**

## Funções de administração

- Planejamento, organização, direção e controle



### — Planejamento

Processo desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada. A organização estabelece num primeiro momento, através de um processo de definição de situação atual, de oportunidades, ameaças, forças e fraquezas, que são os objetos do processo de planejamento. O planejamento não é uma tarefa isolada, é um processo, uma sequência encadeada de atividades que trará um plano.

- Ele é o passo inicial;
- **É uma maneira de ampliar as chances de sucesso;**
- Reduzir a incerteza, jamais eliminá-la;
- Lida com o futuro: Porém, não se trata de adivinhar o futuro;
- Reconhece como o presente pode influenciar o futuro, como as ações presentes podem desenhar o futuro;
- Organização ser PROATIVA e não REATIVA;
- Onde a Organização reconhecerá seus limites e suas competências;
- O processo de Planejamento é muito mais importante do que seu produto final (assertiva);

Idalberto Chiavenato diz: “Planejamento é um **processo de estabelecer objetivos e definir a maneira** como alcança-los”.

- Processo: Sequência de etapas que levam a um determinado fim. O resultado final do processo de planejamento é o PLANO;
- Estabelecer objetivos: Processo de estabelecer um fim;
- Definir a maneira: um meio, maneira de como alcançar.

### • Passos do Planejamento

- Definição dos objetivos: O que quer, onde quer chegar.
- Determinar a situação atual: Situar a Organização.

- Desenvolver possibilidades sobre o futuro: Antecipar eventos.
- Analisar e escolher entre as alternativas.
- Implementar o plano e avaliar o resultado.

### • Vantagens do Planejamento

- Dar um “norte” – direcionamento;
- Ajudar a focar esforços;
- Definir parâmetro de controle;
- Ajuda na motivação;

### — Controle

Segundo Djalma de Oliveira:

“Controle é uma função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e o resultado das ações, com a finalidade de realimentar os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho ou interferir em funções do processo administrativo, para assegurar que os resultados satisfaçam aos desafios e aos objetivos estabelecidos.”

Segundo Robbins e Coulter:

“O processo de monitorar as atividades de forma a assegurar que elas estejam sendo realizadas conforme o planejado e corrigir quaisquer desvios significativos.”

Segundo Maximiano:

“Consiste em fazer comparação e tomar a decisão de confirmar ou modificar os objetivos e os recursos empregados em sua realização.”

No processo administrativo o controle aparece como a etapa final, porém, o controle acontece durante todas as fases do processo, é contínua.

### • Objetivo:

- Identificar os problemas, falhas, erros e desvios.
- Fazer com que os resultados obtidos estejam próximos dos resultados esperados.
- Fazer com que a organização trabalhe de forma mais adequada.
- Proporcionar informações gerenciais periódicas.
- Redefinir e retroalimentar os objetivos (feedback).

### • Características

- Monitorar e avaliar ações.
- Verificar desvios (positivos e negativos)
- Promover mudanças (correção e aprimoramento)

### • Tipos, vantagens e desvantagens.

- Preventivo (ex-ante): Controle proativo. Objetiva prevenir, evitar e identificar possíveis problemas, antes que eles aconteçam.
- Simultâneo: Controle reativo. Acontece durante a execução das tarefas. Controle estatístico da produção, verificar as margens de erro de produção. Avaliação, monitoramento.

— Posterior (ex-post): Controle reativo. Inspeção no final do processo produtivo se avalia o resultado dado. Acontece após.

• **Sistema de medição de desempenho organizacional**

Faz parte das etapas do Processo de Controle os sistemas de medição de desempenho, onde pode-se:

— Estabelecer padrões: definição de objetivos, metas e desempenho esperado.

— Monitorar desempenho: acompanhar, coletar informação, andar simultaneamente ao processo. Determinar o que medir, como medir e quando medir.

— Comparação com o padrão: análise dos resultados reais em comparação com o objetivo previamente estabelecido.

— Medidas Corretivas: tomar as decisões que levem a organização a atingir os resultados desejados. Caminhos: Não mudar nada. Corrigir desempenho. Alterar padrões.

— **Processo de planejamento**

• **Planejamento estratégico ou institucional**

Estratégia é o caminho escolhido para que a organização possa chegar no destino desejado pela visão estratégica. É o nível mais amplo de planejamento, focado a longo prazo. É desdobrado no Planejamento Tático, e o Planejamento Tático é desdobrado no Planejamento Operacional.

— Global — Objetivos gerais e genéricos — Diretrizes estratégicas — Longo prazo — Visão forte do ambiente externo.

**Fases do Planejamento Estratégico:**

— Definição do negócio, missão, visão e valores organizacionais;

— Diagnóstico estratégico (análise interna e externa);

— Formulação da estratégia;

— Implantação;

— Controle.

• **Planejamento tático ou intermediário**

Complexidade menor que o nível estratégico e maior que o operacional, de média complexidade e compõe uma abrangência departamental, focada em médio prazo.

— Observa as diretrizes do Planejamento Estratégico;

— Determina objetivos específicos de cada unidade ou departamento;

— Médio prazo.

• **Planejamento operacional ou chão de fábrica**

Baixa complexidade, uma vez que falamos de somente uma única tarefa, focado no curto ou curtíssimo prazo. Planejamento mais diário, tarefa a tarefa de cada dia para o alcance dos objetivos. Desdobramento minucioso do Planejamento Estratégico.

— Observa o Planejamento Estratégico e Tático;

— Determina ações específicas necessárias para cada atividade ou tarefa importante;

— Seus objetivos são bem detalhados e específicos.



• **Negócio, Missão, Visão e Valores**

Negócio, Visão, Missão e Valores fazem parte do Referencial estratégico: A definição da identidade a organização.

— Negócio = O que é a organização e qual o seu campo de atuação. Atividade efetiva. Aspecto mais objetivo.

— Missão = Razão de ser da organização. Função maior. A Missão contempla o Negócio, é através do Negócio que a organização alcança a sua Missão. Aspecto mais subjetivo. Missão é a função do presente.

— Visão = Qual objetivo e a visão de futuro. Define o “grande plano”, onde a organização quer chegar e como se vê no futuro, no destino desejado. Direção mais geral. Visão é a função do futuro.

— Valores = Crenças, Princípios da organização. Atitudes básicas que sem elas, não há negócio, não há convivência. Tutoriza a escolha das estratégias da organização.

• **Análise SWOT**

Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats.

**Ou FFOA**

Forças – Fraquezas – Oportunidades – Ameaças.

É a principal ferramenta para perceber qual estratégia a organização deve ter.

É a análise que prescreve um comportamento a partir do cruzamento de 4 variáveis, sendo 2 do ambiente interno e 2 do ambiente externo. Tem por intenção perceber a posição da organização em relação às suas ameaças e oportunidades, perceber quais são as forças e as fraquezas organizacionais, para que a partir disso, a organização possa estabelecer posicionamento no mercado, sendo elas: Posição de Sobrevivência, de Manutenção, de Crescimento ou Desenvolvimento. Em que para cada uma das posições a organização terá uma estratégia definida.

**Ambiente Interno:** É tudo o que influencia o negócio da organização e ela tem o poder de controle. Pontos Fortes: Elementos que influenciam positivamente. Pontos Fracos: Elementos que influenciam negativamente.

**Ambiente Externo:** É tudo o que influencia o negócio da organização e ela NÃO tem o poder de controle. Oportunidades: Elementos que influenciam positivamente. Ameaças: Elementos que influenciam negativamente.

• **Matriz GUT**

Gravidade + Urgência + Tendência

**Gravidade:** Pode afetar os resultados da Organização.

**Urgência:** Quando ocorrerá o problema.

**Tendência:** Irá se agravar com o passar do tempo.

Determinar essas 3 métricas plicando uma nota de 1-5, sendo 5 mais crítico, impactante e 1 menos crítico e com menos impacto. Somando essas notas. Levando em consideração o problema que obtiver maior total.

PROBLEMA	GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA	TOTAL
X	1	3	3	7
Y	3	2	1	6

• **Ferramenta 5W2H**

Ferramenta que ajuda o gestor a construir um Plano de Ação. Facilitando a definição das tarefas e dos responsáveis por cada uma delas. Funciona para todos os tipos de negócio, visando atingir objetivos e metas.

5W: What? – O que será feito? - Why? Porque será feito? - Where? Onde será feito? - When? Quando será feito? – Who? Quem fará?

2H: How? Como será feito? – How much? Quanto irá custar para fazer?

Não é uma ferramenta para buscar causa de problemas, mas sim elaborar o Plano de Ação.

WHAT	WHY	WHERE	WHEN	WHO	HOW	HOW MUCH
Padronização de Rotinas	Otimizar tempo	Coordenação	Agosto 2021	João Silva	Contratação de Assessoria externa	2.500,00
Sistema de Segurança Portaria Central	Impedir entrada de pessoas não autorizadas	Setor Compras	20/08/21	Paulo Santos	Compra de equipamentos e instalação	4.000,00

**NOVAS TECNOLOGIAS NA GESTÃO**

As novas tecnologias têm transformado profundamente diversos setores da sociedade, e o setor financeiro não fica de fora desse processo. Neste material, vamos abordar três tecnologias que estão impactando o mercado financeiro: Inteligência Artificial, Blockchain e Open Banking.

— **Inteligência Artificial**

A Inteligência Artificial (IA) é uma tecnologia que permite que máquinas aprendam a partir de dados e tomem decisões autônomas. No setor financeiro, a IA tem sido aplicada em diversas áreas, como detecção de fraudes, análise de risco de crédito, atendimento ao cliente, entre outras.

A detecção de fraudes é uma das aplicações mais importantes da IA no setor financeiro. Com a utilização de algoritmos de machine learning, é possível analisar grandes quantidades de dados e identificar padrões suspeitos de atividade fraudulenta. Além disso, a IA pode ajudar a prever comportamentos de risco, reduzindo as chances de fraudes acontecerem.

Outra aplicação importante da IA no setor financeiro é a análise de risco de crédito. A partir da análise de dados como histórico de crédito, renda, emprego e outros fatores, a IA pode auxiliar as instituições financeiras a tomar decisões mais precisas na hora de conceder empréstimos.

Além disso, a IA pode ser utilizada para melhorar o atendimento ao cliente. Chatbots alimentados por IA podem responder a perguntas comuns dos clientes de forma rápida e eficiente, liberando os funcionários para lidar com casos mais complexos.

— **Blockchain**

O Blockchain é uma tecnologia que permite o registro e a troca de informações de forma segura e descentralizada. No setor financeiro, o Blockchain tem sido utilizado principalmente para a criação de criptomoedas e para a execução de contratos inteligentes.

As criptomoedas são uma forma de dinheiro digital que utiliza a tecnologia Blockchain para garantir sua segurança e evitar fraudes. As transações com criptomoedas são executadas de forma descentralizada, sem a necessidade de intermediários como bancos ou governos.

Além das criptomoedas, o Blockchain também tem sido utilizado para a execução de contratos inteligentes. Esses contratos são programas que são executados automaticamente quando determinadas condições são cumpridas. Por exemplo, um contrato inteligente pode ser criado para automatizar o pagamento de uma dívida, liberando o dinheiro assim que determinadas condições forem atendidas.

### — Open Banking

O Open Banking é uma iniciativa que permite que clientes compartilhem seus dados financeiros com outras instituições financeiras de forma segura e controlada. Isso significa que os clientes podem permitir que outras instituições acessem suas informações financeiras, como saldos, histórico de transações e outros dados, para oferecer serviços personalizados e melhores condições de crédito.

O Open Banking é possível graças a tecnologias como APIs (interfaces de programação de aplicativos), que permitem que diferentes sistemas se comuniquem entre si de forma segura e controlada. Isso significa que os clientes podem escolher quais informações financeiras desejam compartilhar e com quem, garantindo a privacidade e a segurança de seus dados.

A Inteligência Artificial, o Blockchain e o Open Banking são apenas algumas das tecnologias que estão transformando o setor financeiro. Com a utilização dessas tecnologias, as instituições financeiras podem oferecer serviços mais eficientes, personalizados e seguros para seus clientes.

A Inteligência Artificial permite que as instituições financeiras tomem decisões mais precisas e reduzam as chances de fraudes. Já o Blockchain oferece uma forma segura e descentralizada de realizar transações financeiras, além de possibilitar a criação de contratos inteligentes. Por fim, o Open Banking oferece aos clientes a possibilidade de compartilhar seus dados financeiros com outras instituições de forma controlada e segura.

É importante ressaltar que a utilização dessas tecnologias também apresenta desafios, como a necessidade de garantir a privacidade e a segurança dos dados dos clientes e a regulação adequada dessas novas práticas. No entanto, é indiscutível que essas tecnologias têm o potencial de revolucionar o setor financeiro e oferecer melhores serviços para os clientes.

Por isso, é fundamental que os profissionais que atuam no setor financeiro estejam familiarizados com essas tecnologias e se atualizem constantemente para acompanhar as mudanças e oportunidades que elas trazem. Para isso, é importante investir em treinamentos e capacitações específicas, além de estar sempre atento às novidades e tendências do mercado financeiro.

## CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES: TIPOS DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

### — Organização

#### • Estrutura organizacional

A estrutura organizacional na administração é classificada como o conjunto de ordenações, ou conjunto de responsabilidades, sejam elas de autoridade, das comunicações e das decisões de uma organização ou empresa.

É estabelecido através da estrutura organizacional o desenvolvimento das atividades da organização, adaptando toda e qualquer alteração ou mudança dentro da organização, porém essa estrutura pode não ser estabelecida unicamente, deve-se estar pronta para qualquer transformação.

Essa estrutura é dividida em duas formas, estrutura informal e estrutura formal, a estrutura informal é estável e está sujeita a controle, porém a estrutura formal é instável e não está sujeita a controle.

#### • Tipos de departamentalização

É uma forma de sistematização da estrutura organizacional, visa agrupar atividades que possuem uma mesma linha de ação com o objetivo de melhorar a eficiência operacional da empresa. Assim, a organização junta recursos, unidades e pessoas que tenham esse ponto em comum.

Quando tratamos sobre organogramas, entramos em conceitos de divisão do trabalho no sentido vertical, ou seja, ligado aos níveis de autoridade e hierarquia existentes. Quando falamos sobre departamentalização tratamos da especialização horizontal, que tem relação com a divisão e variedade de tarefas.

• **Departamentalização funcional ou por funções:** É a forma mais utilizada dentre as formas de departamentalização, se tratando do agrupamento feito sob uma lógica de identidade de funções e semelhança de tarefas, sempre pensando na especialização, agrupando conforme as diferentes funções organizacionais, tais como financeira, marketing, pessoal, dentre outras.

**Vantagens:** especialização das pessoas na função, facilitando a cooperação técnica; economia de escala e produtividade, mais indicada para ambientes estáveis.

**Desvantagens:** falta de sinergia entre os diferentes departamentos e uma visão limitada do ambiente organizacional como um todo, com cada departamento estando focado apenas nos seus próprios objetivos e problemas.

• **Por clientes ou clientela:** Este tipo de departamentalização ocorre em função dos diferentes tipos de clientes que a organização possui. Justificando-se assim, quando há necessidades heterogêneas entre os diversos públicos da organização. Por exemplo (loja de roupas): departamento masculino, departamento feminino, departamento infantil.

**Vantagem:** facilitar a flexibilidade no atendimento às demandas específicas de cada nicho de clientes.

**Desvantagens:** dificuldade de coordenação com os objetivos globais da organização e multiplicação de funções semelhantes nos diferentes departamentos, prejudicando a eficiência, além de poder gerar uma disputa entre as chefias de cada departamento diferente, por cada uma querer maiores benefícios ao seu tipo de cliente.

• **Por processos:** Resume-se em agregar as atividades da organização nos processos mais importantes para a organização. Sendo assim, busca ganhar eficiência e agilidade na produção de produtos/serviços, evitando o desperdício de recursos na produção organizacional. É muito utilizada em linhas de produção.

**Vantagem:** facilita o emprego de tecnologia, das máquinas e equipamentos, do conhecimento e da mão-de-obra e possibilita um melhor arranjo físico e disposição racional dos recursos, aumentando a eficiência e ganhos em produtividade.

• **Departamentalização por produtos:** A organização se estrutura em torno de seus diferentes tipos de produtos ou serviços. Justificando-se quando a organização possui uma gama muito variada de produtos que utilizem tecnologias bem diversas entre si, ou mesmo que tenham especificidades na forma de escoamento da produção ou na prestação de cada serviço.

**Vantagem:** facilitar a coordenação entre os departamentos envolvidos em um determinado nicho de produto ou serviço, possibilitando maior inovação na produção.

# NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA EVOLUÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIALISTA. ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

No Brasil, considerando a trajetória histórica pela qual a gestão das entidades governamentais passaram, a Administração Pública tem evoluído de maneira positiva.

A relevância deste tema reside no contexto global de profundas transformações que a Administração Pública tem experimentado, processo que teve início na década de 70 e engloba diversas correntes de pensamento, formando o que é conhecido como “Nova Gestão Pública” (ou NPM, sigla em inglês para “New Public Management”). Esta transformação também se manifesta no cenário brasileiro. Para compreender a atual gestão pública, é fundamental realizar uma análise retroativa e examinar sua evolução ao longo das décadas.

Nos últimos anos, em todo o mundo, temos observado um debate acalorado - ainda em curso - sobre o papel do Estado na sociedade contemporânea e o nível de intervenção que deve exercer na economia. Na década de 50, o economista Richard Musgrave identificou as três funções clássicas do Estado:

**Função Alocativa:** fornecer bens e serviços que o mercado não provê de forma adequada.

**Função Distributiva:** promover ajustes na distribuição de renda.

**Função Estabilizadora:** evitar grandes oscilações nos níveis de inflação e desemprego.

De fato, entre o período que vai de 1945 (após o término da Segunda Guerra Mundial) e 1973 (ano do primeiro choque do petróleo), a economia mundial experimentou um notável crescimento econômico, sendo este período denominado como a “era dourada”.

Desenvolveu-se a concepção do Estado como provedor de bens e serviços, frequentemente denominado Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State. Isso resultou em uma expansão significativa do papel estatal, e, conseqüentemente, um aumento substancial nos custos operacionais da máquina pública.

No entanto, a partir dos anos 70, o ritmo de crescimento da economia global diminuiu, levando o Estado a enfrentar desafios na execução de suas funções, gradualmente perdendo sua capacidade de atender às crescentes demandas sociais. Essa conjuntura, somada a um crescente endividamento público, resultou, principalmente nos anos 80, na chamada crise fiscal do Estado, caracterizada pela perda de capacidade para realizar os investimentos públicos necessários a um novo ciclo de expansão econômica.

Da crise fiscal, passamos à crise de gestão do Estado, uma vez que a percepção dos cidadãos em relação à disponibilidade de serviços públicos deteriorou-se gradualmente. O Estado, à medida que perdia a capacidade de cumprir suas funções básicas, não conseguia acompanhar as crescentes pressões por serviços como saúde, educação, segurança pública, saneamento, entre outros.

Essa crise de gestão levou à tentativa de superar as limitações do modelo de administração anterior, conhecido como “modelo burocrático”, transformando-o em algo novo, que se assemelhasse mais ao modo de gestão do setor privado, conceituado na esfera pública como “modelo gerencial”.

Portanto, a redefinição do próprio papel do Estado emergiu como uma questão de alcance global nos anos 90. No Brasil, essa temática adquiriu uma importância crucial, dada a significativa presença do Estado na economia nacional. A reforma do Estado tornou-se uma preocupação constante, uma vez que o Estado não conseguia mais responder eficazmente ao excesso de demandas, sobretudo no âmbito social.

Em resumo, a Crise do Estado pode ser caracterizada pelos seguintes aspectos:

1) Uma crise fiscal, evidenciada pela progressiva deterioração das finanças públicas, com o déficit público afetando negativamente os investimentos no setor privado.

2) Uma crise relacionada ao modelo de intervenção estatal na economia, marcando o esgotamento da estratégia de estatização. As empresas estatais já não podiam mais impulsionar o crescimento econômico dos países, e o paradigma do Estado interventor, conforme delineado pela economia Keynesiana, estava rapidamente perdendo sua relevância.

3) Uma crise na forma de administrar o Estado, sinalizando a necessidade de transição da administração pública burocrática para um modelo de administração pública gerencial.

No Brasil, os desdobramentos mais significativos desses eventos ocorreram durante a Reforma do Estado na década de 90. Os principais pontos desta reforma incluíram:

**1) A busca por um ajuste fiscal sustentável:** o objetivo era alcançar o equilíbrio das finanças públicas, assegurando a estabilidade econômica ao longo prazo.

**2) A implementação de reformas econômicas voltadas para o mercado:** estas reformas, acompanhadas por políticas industriais e tecnológicas, visavam promover a competição interna e criar as condições necessárias para enfrentar a concorrência internacional.

**3) A reforma da previdência social:** o propósito era garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, equilibrando os montantes de contribuições e benefícios.

**4) A introdução de inovações nos instrumentos de política social:** isso visava ampliar a abrangência e melhorar a qualidade dos serviços sociais, promovendo um atendimento mais eficaz às necessidades da população.

**5) A reformulação do aparato estatal:** o foco era aumentar a “governança” do Estado, ou seja, sua capacidade de implementar políticas públicas de forma eficiente e eficaz, promovendo uma gestão pública mais eficiente e responsiva.

A reforma do Estado aborda múltiplos aspectos. O ajuste fiscal, por exemplo, tinha como objetivo restaurar a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandonaria a estratégia protecionista de

substituição de importações. Dentro desse contexto, o programa de privatizações, conduzido nos anos 90, foi uma das estratégias para alcançar esses objetivos. Por meio desse programa, a produção de bens e serviços foi transferida para o setor privado, partindo do pressuposto de que este seria, inicialmente, mais eficiente nessa atividade.

Além disso, foi estabelecido um programa de publicização com o propósito de transferir a produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado para o setor público não estatal. Esse programa estabeleceu um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para o financiamento e controle desses serviços.

Portanto, de acordo com o conceito subjacente à reforma, o Estado reduziria seu papel como executor direto ou provedor de serviços, mantendo-se, no entanto, como regulador e provedor indireto ou promotor desses serviços. Isso se aplicaria principalmente aos serviços sociais, como educação e saúde, entre outros. Como promotor desses serviços, o Estado continuaria a subsidiá-los, ao mesmo tempo em que buscaria um controle social direto e a participação da sociedade.

Nessa nova abordagem, busca-se fortalecer as funções de regulação e coordenação do Estado, especialmente em nível federal, e promover gradualmente a descentralização vertical das funções executivas para os níveis estadual e municipal, especialmente no campo da prestação de serviços sociais e infraestrutura.

Diante dessa tendência, o objetivo é fortalecer a governança, ou seja, a capacidade de governança do Estado. Isso é alcançado por meio da transição planejada de um modelo de administração pública burocrática, caracterizado por sua rigidez e ineficiência, focado em autocontrole e orientado internamente, para um modelo de administração pública gerencial, mais flexível e eficiente, orientado para atender às necessidades do cidadão. Isso visa melhorar a capacidade do Estado de implementar políticas públicas, superando as limitações e ineficiências de sua estrutura administrativa.

#### — As três formas de Administração Pública

Historicamente, a administração pública passou por três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Esses modelos se sucederam ao longo do tempo, embora nenhum deles tenha sido completamente descartado.

#### **Administração Pública Patrimonialista**

Antes do surgimento do capitalismo e da democracia, nas sociedades antigas, o Estado era frequentemente visto como uma entidade “privatizada”, onde os governantes não faziam uma distinção clara entre o patrimônio público e seus próprios bens privados. Os monarcas e líderes estabeleciam seu domínio sobre o país de forma absoluta, sem separar adequadamente os interesses públicos dos privados. A coisa pública se confundia com o patrimônio pessoal dos governantes, uma vez que não havia uma distinção clara entre eles.

Nesse contexto, a máquina estatal funcionava como uma extensão do poder do soberano, e seus servidores, que eram considerados auxiliares, detinham status de nobreza real. Os cargos eram vistos como prebendas, ou seja, títulos que podiam ser negociados e estavam sujeitos à discricionariedade do governante.

A corrupção e o nepotismo eram elementos intrínsecos a essa forma de administração, e o foco não estava na satisfação das necessidades coletivas, mas, principalmente, nos interesses particulares do soberano e de seus colaboradores.

Essa situação começou a mudar no final do século XIX, quando o capitalismo e a democracia emergiram como forças dominantes. O mercado e a sociedade civil passaram a se distinguir do Estado, tornando a administração patrimonialista inaceitável, uma vez que não era mais compatível com um modelo de administração pública que beneficiava apenas alguns em detrimento de muitos.

#### **Administração Pública Burocrática**

A administração pública burocrática surgiu na segunda metade do século XIX, durante a era do Estado liberal, como uma resposta à corrupção e ao nepotismo do modelo patrimonialista. Os princípios fundamentais que a orientaram incluíam a profissionalização, a noção de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo, em resumo, o poder baseado na racionalidade legal.

Os controles administrativos foram implementados com o objetivo de evitar a corrupção e o nepotismo. Esses controles eram principalmente de natureza preventiva, ou seja, visavam a regular os procedimentos e as rotinas que deveriam guiar a execução das tarefas.

Havia uma desconfiança inicial em relação aos administradores públicos e aos cidadãos que apresentavam suas diversas demandas sociais. Por esse motivo, foram estabelecidos controles rigorosos dos processos, como na seleção de pessoal, nas compras públicas e no atendimento aos cidadãos.

Uma consequência disso foi que os próprios controles passaram a ser o principal foco dos funcionários públicos. Assim, o Estado voltou-se para dentro de si mesmo, perdendo de vista sua missão fundamental, que era servir à sociedade.

A maior virtude da administração pública burocrática era o controle eficaz dos abusos contra o patrimônio público, mas sua principal falha residia na ineficiência e na incapacidade de se concentrar no atendimento aos cidadãos, que eram considerados “clientes”.

No entanto, essa ineficiência não se tornou evidente quando a administração pública burocrática surgiu, pois os serviços do Estado eram limitados. O Estado tinha como principal responsabilidade manter a ordem, administrar a justiça, garantir contratos e proteger a propriedade. O problema começou a surgir à medida que o Estado expandiu seu papel na vida dos cidadãos.

Vale a pena mencionar algumas considerações adicionais sobre o termo “burocracia”. Max Weber, um influente cientista social, estudou vários aspectos das sociedades humanas. Na década de 1920, ele conduziu estudos sobre o que chamou de “tipo ideal” de burocracia, um esquema que procurava resumir as características comuns à maioria das organizações formais modernas. Esse conceito foi contrastado com sociedades primitivas e feudais. As organizações burocráticas eram vistas como máquinas totalmente impessoais que operavam de acordo com regras racionais, baseadas na lógica, e não em interesses pessoais. Weber concentrou-se no alicerce formal-legal em que as organizações reais se baseavam e explorou o processo de autoridade e obediência, que nas organizações modernas dependia das leis. Em seu modelo, os termos “organização formal” e “organização burocrática” eram intercambiáveis.

De acordo com Max Weber, o conceito de “dominação” ou autoridade refere-se à probabilidade de obediência dentro de um grupo específico. Existem três tipos puros de autoridade ou dominação legítima, ou seja, aquela que é aceita pelos dominados:

**1) Dominação de caráter carismático:** esta forma de autoridade está fundamentada na crença na santidade ou heroísmo de uma pessoa. A obediência é devida ao líder devido à confiança pessoal em seu carisma, revelação, heroísmo ou exemplo, dentro do círculo

lo que acredita em sua liderança carismática. Os seguidores costumam demonstrar devoção a esse líder, e exemplos incluem líderes religiosos, sociais ou políticos que atraem multidões de seguidores. O carisma está associado a uma influência que se baseia em qualidades pessoais.

**2) Dominação de caráter tradicional:** deriva da crença cotidiana na santidade das tradições que existem há muito tempo e na legitimidade das pessoas indicadas por essas tradições para exercer autoridade. A obediência é devida à pessoa que é considerada o “senhor” de acordo com a tradição. Esse tipo de autoridade é comum em estruturas familiares, feudos e tribos, onde a autoridade é baseada na tradição. Nos sistemas que operam com dominação tradicional, as pessoas têm autoridade não devido às suas qualidades intrínsecas, como no caso do carisma, mas por causa das instituições tradicionais que representam. Exemplos incluem sacerdotes e líderes em instituições como partidos políticos e corporações militares.

**3) Dominação de caráter racional:** surge da legalidade de normas instituídas de maneira racional e dos direitos de liderança atribuídos às pessoas por essas normas, que são responsáveis pelo exercício da autoridade. A obediência, portanto, é devida às normas impessoais e objetivas que foram legalmente estabelecidas, bem como às pessoas designadas por essas normas, que operam dentro de uma jurisdição específica. A autoridade racional é fundamentada em leis que estabelecem direitos e responsabilidades para os membros de uma sociedade ou organização. Portanto, a autoridade que Weber chamou de racional é sinônimo de autoridade formal.

Uma sociedade, organização ou grupo que opera com base em leis racionais possui uma estrutura do tipo legal-racional ou burocrática. Isso se refere a uma burocracia. A autoridade legal-racional ou burocrática substituiu as formas tradicionais e carismáticas que prevaleciam em sociedades antigas. A administração burocrática é a forma mais racional de exercício de autoridade, pois permite precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade na obtenção de obediência.

Portanto, todas as organizações formais são burocracias, o que significa que são baseadas em regulamentos. A sociedade moderna é caracterizada pela burocratização das organizações. A burocracia representa um estágio na evolução das organizações. Segundo Weber, as organizações formais modernas operam com base em leis que são aceitas pelas pessoas porque são percebidas como racionais, ou seja, criadas com base nos interesses das próprias pessoas e não para satisfazer os caprichos arbitrários de um líder.

O tipo ideal de burocracia concebido por Weber destaca-se por três características principais que distinguem essas organizações formais de outros grupos sociais:

– **Formalidade:** significa que essas organizações são estruturadas com base em normas e regulamentos explícitos, denominados leis, que definem os direitos e obrigações dos seus membros.

– **Impessoalidade:** as interações entre os indivíduos que fazem parte das organizações burocráticas são regidas pelos cargos que ocupam e pelos direitos e deveres associados a esses cargos. O foco está no cargo e não na identidade pessoal. A formalidade e a impessoalidade, juntas, asseguram a continuidade da burocracia, independentemente das pessoas envolvidas.

– **Profissionalismo:** os cargos nas burocracias proporcionam uma carreira profissional e meios de subsistência para seus ocupantes. O envolvimento com as burocracias é visto como uma ocupação profissional.

Embora as burocracias ofereçam várias vantagens inerentes a essa forma de organização, também podem manifestar uma série de disfunções, como as seguintes:

– **Particularismo:** a defesa de interesses de grupos internos dentro da organização, seja por convicção, amizade ou ganho pessoal.

– **Satisfação de Interesses Pessoais:** a promoção de interesses individuais no contexto da organização.

– **Excesso de Regras:** o surgimento de numerosas regras e requisitos para obter um determinado serviço ou alcançar um objetivo.

– **Hierarquia e Individualismo:** a estrutura hierárquica pode dividir as responsabilidades e dificultar o processo decisório, bem como destacar vaidades e promover disputas pelo poder.

– **Mecanicismo:** as burocracias são frequentemente caracterizadas por sistemas de cargos que limitam as pessoas a situações alienantes.

Conseqüentemente, as burocracias enfrentam dois principais desafios:

– Primeiro, disfunções internas que podem desvirtuá-las e desviá-las de seus objetivos originais;

– Segundo, mesmo sem essas disfunções, a estrutura burocrática é mais adequada a ambientes externos estáveis, onde não ocorrem mudanças significativas.

A natureza da burocracia é conservadora e resistente a inovações, sua principal ênfase é a estabilidade organizacional. Entretanto, conforme mencionado, as mudanças no ambiente externo frequentemente exigem ajustes internos, tornando o paradigma burocrático inadequado nesses casos.

### Administração Pública Gerencial

Apareceu na segunda metade do século XX como uma resposta aos desafios decorrentes da ampliação das funções econômicas e sociais do Estado, bem como ao progresso tecnológico e à globalização da economia global. Esses avanços evidenciaram as limitações do modelo anterior e impuseram a necessidade de reduzir despesas e elevar a qualidade dos serviços, com foco no cidadão como principal beneficiário. Esse novo enfoque visava aumentar a eficiência da administração pública. A reforma do aparato estatal passou a ser pautada sobretudo pelos valores da eficiência, qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo cultivo de uma mentalidade gerencial nas organizações governamentais.

A administração pública gerencial representa um avanço significativo, até mesmo uma ruptura em relação ao modelo burocrático anterior. Isso não implica, no entanto, uma negação completa dos seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está construída sobre a base do modelo anterior, conservando, embora de maneira mais flexível, alguns de seus princípios essenciais, tais como:

– Recrutamento com base em critérios rigorosos de mérito, geralmente por meio de concursos públicos.

– Estabelecimento de um sistema abrangente e estruturado de remuneração, frequentemente materializado em planos de carreira.

– Avaliação contínua do desempenho dos funcionários e de suas equipes de trabalho.

– Investimento em treinamento e capacitação contínua do pessoal.



A principal diferença reside na abordagem do controle, que deixa de se centrar nos processos e passa a se concentrar nos resultados. A ênfase na profissionalização rigorosa da administração pública continua a ser um princípio fundamental.

Na administração pública gerencial, a estratégia se concentra em:

- Definir com precisão os objetivos que o administrador público deve alcançar em sua unidade.
- Garantir a autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros à sua disposição, de forma a possibilitar o alcance dos objetivos estabelecidos.
- Realizar o controle ou a avaliação posterior dos resultados alcançados.

Além disso, essa abordagem promove a competição administrada dentro do próprio Estado, sempre que possível, ao estabelecer concorrência entre unidades internas.

No que diz respeito à estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em resumo, enfatiza-se que a administração pública deve ser mais aberta à participação de agentes privados e/ou organizações da sociedade civil, deslocando o foco dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

A administração pública gerencial se inspira na gestão de empresas, mas não deve ser confundida com esta última. Enquanto a gestão de empresas visa o lucro privado e a maximização dos interesses dos acionistas, esperando que, por meio do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está diretamente voltada para o interesse público.

Neste último ponto, como em muitos outros (profissionalismo, impessoalidade), a administração pública gerencial não se diferencia da administração pública burocrática. Na burocracia pública clássica, há uma compreensão clara e forte do interesse público. No entanto, a diferença reside na interpretação do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a administração pública burocrática, o interesse público muitas vezes é identificado com a afirmação do poder do Estado.

A administração pública gerencial enxerga o cidadão como um contribuinte de impostos e como um tipo de “cliente” dos serviços públicos. Os resultados das ações do Estado são considerados bons não apenas porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como na administração pública burocrática, mas também porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

O paradigma gerencial contemporâneo, baseado nos princípios da confiança e da descentralização da tomada de decisão, requer formas flexíveis de gestão, estruturas mais horizontais, descentralização de funções e incentivos à criatividade. Ele se opõe à ideologia do formalismo e da rigidez técnica da burocracia tradicional. Além das características da boa administração burocrática, como avaliação sistemática, recompensa pelo desempenho e capacitação contínua, o paradigma gerencial incorpora os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle baseado em resultados e da competição administrada.

## GESTÃO PÚBLICA, GOVERNABILIDADE, GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY

Governabilidade, governança e accountability: Mecanismos de governança na gestão pública; Sistemas de controle; Transparência e participação social.

A compreensão acerca da Governança, Governabilidade, *Accountability* e Gestão Pública é de extrema importância para o direito, isso porque a aplicabilidade de cada um desses termos, de forma concomitante, em nossa sociedade, garante o efetivo Estado Democrático de Direito, previsto e assegurado na nossa lei maior, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

É nessa conjuntura que a boa gestão, que até então era vista apenas no cenário privado, expandiu-se, a fim de consolidar a recente democracia brasileira, passando a atingir também a esfera pública, e o modo de gestão praticado no eito das instituições públicas de Estado tem o intuito da perseguição do bem-comum, em contraposição à satisfação pessoal, a qual é finalidade na gestão privada.

Além disso, a observância da boa Governança, da boa Governabilidade e da *Accountability* proporcionam uma Gestão Social, que pode considerar-se uma Gestão Pública eficiente, construindo a figura do bom gestor público. Isso porque

*[...] gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática (combinação de competência técnica com atribuição hierárquica), monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. [...] No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade só existe se todos os participantes da ação social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva (TENÓRIO, 1998, p. 9).*

Ou seja, a adoção de mecanismos que proporcionem a observância da governança, da governabilidade e da *accountability* no Estado são indispensáveis para que esse alcance a gestão social, uma vez que o cidadão, como titular da coisa pública, precisa necessariamente estar próximo ao Estado, para que esse tome conhecimento de suas demandas, e as atenda de maneira eficiente, com a prestação de serviços e a redução das desigualdades sociais, visando proporcionar o bem-estar geral da sociedade.

Salutar se mostra analisar os conceitos de cada elemento destacado, para melhor compreensão de suas respectivas dimensões para o Estado Democrático de Direito.

### Governança

A governança pública seria um modelo de administração pública gerencial, no qual há uma interação entre os diversos níveis de governo, e ainda, entre esses e as demais organizações empresariais e da sociedade civil. Nesse sentido, tem como intuito atingir resultados, focado em eficácia, alcançando assim o bem comum, ou seja, é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização implementar suas políticas.

# NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

## ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO, PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos, sendo concebido inicialmente como um mecanismo eficaz de controle parlamentar sobre o Executivo. Ao longo do tempo, sofreu mudanças no plano conceitual e técnico (aspectos jurídico, econômico, financeiro, de planejamento e programação, gerencial e controle administrativo, por exemplo) para acompanhar a própria evolução das funções do Estado.

### Conceito

Os primeiros Orçamentos de que se têm notícia eram os chamados orçamentos tradicionais, que se importavam apenas com o gasto. Eram meros documentos de previsão de receita e autorização de despesas sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental. Simplesmente se fazia uma estimativa de quanto se ia arrecadar e decidia-se o que comprar, sem nenhuma prioridade ou senso distributivo na alocação dos recursos públicos.

Era compreendido como uma peça que continha apenas a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado período, sem preocupação com planos governamentais de desenvolvimento, tratando-se, assim, de mera peça contábil-financeira. Tal conceito se revela ultrapassado, pois a intervenção Estatal na vida da sociedade aumentou de forma acentuada e, com isso, o planejamento das ações do Estado é imprescindível.

A história divide a evolução conceitual do Orçamento Público em duas fases: o Orçamento tradicional e o Orçamento moderno. Até o século XIX, os doutrinadores consideram que perdurou o Orçamento Tradicional, que, é marcado pelo controle político (orçamento como instrumento de controle) cuja preocupação, seria controlar os gastos públicos. Os gastos públicos eram vistos como um mal necessário.

A partir dos primórdios do século XX, tendo como indutor os EUA, desenvolveu-se na Administração Pública a preocupação em ser mais eficiente, visando promover o desenvolvimento econômico e social. O orçamento, antes era considerado de um mero demonstrativo de autorizações legislativas e que não atendia as necessidades, passou a ser visto como algo mais que uma simples previsão de receitas ou estimativa de despesa. Este passaria a ser considerado como um instrumento de administração visando cumprir os programas de governo.

Desta forma, o Orçamento evoluiu ao longo da história para um conceito de Orçamento-programa, segundo o qual o Orçamento não é apenas um mero documento de previsão da arrecadação e autorização do gasto, que além de conter a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo, em um determinado exercício financeiro mas um documento

legal, que contém programas e ações vinculados a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar no exercício (a ênfase no Orçamento-programa é nas realizações do Governo).

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

Apesar de todas as divergências existentes na doutrina, considera-se o orçamento como uma lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, não criando direitos subjetivos nem modificando as leis tributárias e financeiras.

Sendo uma lei formal, a simples previsão de despesa na lei orçamentária anual não cria direito subjetivo, não sendo possível se exigir, por via judicial, que uma despesa específica fixada no orçamento seja realizada.

São listadas as seguintes características da lei orçamentária:

- **Lei Formal:** formalmente o orçamento é uma lei, mas, conforme vimos acima, em vários casos ela não obriga o Poder Público, que pode, por exemplo, deixar de realizar uma despesa autorizada pelo legislativo; embora lei, em sentido formal não possui coercibilidade.

- **Lei Temporária:** a lei orçamentária tem vigência limitada.

- **Lei Ordinária:** todas as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são leis ordinárias. Os créditos suplementares e especiais também são aprovados como leis ordinárias.

- **Lei Especial:** possui processo legislativo diferenciado e trata de matéria específica.

O orçamento compreende quatro aspectos fundamentais:

a) o jurídico, que envolve a natureza do ato orçamentário quanto aos direitos e obrigações que ele gera à Administração, aos agentes públicos e aos administrados.

b) o político, que indica para qual direção o poder político está atuando, isto é, qual necessidade coletiva entendeu ser de interesse público e usará, para sua satisfação, o serviço público mediante seu critério de gasto.

c) o econômico, quanto às diretrizes econômicas e políticas fiscais adotadas em sua elaboração e que se tornarão postulados a serem seguidos.

d) técnico-financeiro, estabelecendo metodologias e procedimentos administrativos e contábeis adotados à persecução dos fins do instrumento orçamentário.

Os objetivos da política orçamentária são corrigir as falhas de mercado e as distorções, visando manter a estabilidade, melhorar a distribuição de renda, e alocar os recursos com mais eficiência. O Orçamento tem a função de também regular o mercado e coibir abusos, reduzindo falhas de mercado e externalidades negativas (fatores adversos causados pela produção, como poluição, problemas urbanos, dentre outros).

O Estado intervém de várias formas no mercado, como através da política fiscal e da política monetária, com controle de preços, salários, inflação, dentre outros. São exemplos de instrumentos e recursos utilizados pelo Estado para intervir na economia:

- **Política Fiscal:** envolve a administração e a geração de receitas, além do cumprimento de metas e objetivos governamentais no orçamento, utilizado para a alocação, distribuição de recursos e estabilização da economia. É possível, com a política fiscal, aumentar a renda e o PIB e aquecer a economia, com uma melhor distribuição de renda.

- **Política Regulatória:** envolve o uso de medidas legais como decretos, leis, portarias, etc., expedidas como alternativa para se alocar, distribuir os recursos e estabilizar a economia. Com o uso das normas, diversas condutas podem ser banidas, como a criação de monopólios, cartéis, práticas abusivas, poluição, etc.

- **Política Monetária:** envolve o controle da oferta de moeda, da taxa de juros e do crédito em geral, para efeito de estabilização da economia e influência na decisão de produtores e consumidores. Com a política monetária, pode-se controlar a inflação, preços, restringir a demanda, etc.

O Orçamento Público funciona como um balizador na economia; existindo elevados investimentos governamentais no orçamento, provavelmente haverá reflexos na criação de empregos e aumento de renda; em contraposição, um orçamento restritivo em investimentos, provocará desemprego, desaceleração da economia e decréscimo no produto interno bruto.

#### Natureza Jurídica do Orçamento

O debate sobre a natureza jurídica do orçamento público não é pacífico e a controvérsia nesta matéria ainda é comum. Há entendimentos de que o orçamento público seria uma lei formal. Para outros seria uma lei material. Há quem afirme tratar-se de uma lei especial.

A posição que nos parece mais adequada ao atual ordenamento jurídico brasileiro, em que a arrecadação de receitas e a realização de despesas, no mais das vezes, decorrem de atos-regra (leis, contratos, convênios etc.) – sendo o orçamento um pré-requisito para a realização da despesa –, é a de Ricardo Lobo Torres. Para ele, *“a teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro”*.<sup>1</sup>

Deste modo, pode-se afirmar que, no Brasil, o orçamento é apenas AUTORIZATIVO. Os gestores só podem realizar as despesas que estejam previstas no orçamento, mas a efetivação das despesas não é obrigatória só pelo fato de estarem projetadas no orçamento. Exemplo: o Governo incluiu no orçamento do próximo ano despesas referentes à construção de novas rodovias. Neste caso, trata-se tão somente de uma intenção. No curso do exercício financeiro, antes de assinar qualquer contrato, o Governo poderá desistir da obra.

Nesse contexto, tem sido o posicionamento do STF: *“o simples fato de ser incluída no orçamento uma verba de auxílio a esta ou àquela instituição não gera, de pronto, direito a esse auxílio; (...) a previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial”* (Recursos Extraordinários nº 34.581-DF e nº 75.908-PR).

1 J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis. A Lei no 4.320 Comentada. 30. ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2000

Deixando as controvérsias doutrinárias atinentes à natureza jurídica do orçamento no seu lugar, cabe dizer que o ordenamento jurídico brasileiro trata o orçamento público como LEI (arts. 165 e 84, XXIII, da CF/1988). Trata-se, contudo, de uma LEI:

- TEMPORÁRIA (vigência limitada);
- ESPECIAL (de conteúdo determinado e processo legislativo peculiar);
- LEI ORDINÁRIA (aprovada por maioria simples).

#### Funções

Dentre as funções consubstanciadas no Orçamento Público, destacamos:

**a) A Função Alocativa:** diz respeito a promover ajustamentos na alocação de recursos, justifica-se quando o funcionamento do mecanismo de mercado (sistema de ação privada) não garante a necessária eficiência na utilização desses recursos. Portanto, a utilização desse instrumento de atuação se efetiva em situações de “falha de mercado”, como, por exemplo, na presença de externalidades ou de bens públicos.

**b) A Função Distributiva:** por sua vez, diz respeito a promover ajustamentos na distribuição de renda. Justifica-se seu emprego nos casos em que o resultado distributivo do mecanismo de ação privada não for considerado socialmente justificável ou desejado. Mais uma vez a justificativa está ligada à correção das falhas de mercado.

**c) A função Estabilizadora:** por fim, está associada à manutenção da estabilidade econômica, justificada como meio de atenuar o impacto social e econômico na presença de inflação ou depressão. Portanto, seu emprego gera estabilidade dos níveis de preço (combate às pressões inflacionárias), diminui os potenciais efeitos da depressão e mantém o nível de emprego (combate ao desemprego), tendo à disposição dois instrumentos macroeconômicos: a política fiscal e a política monetária.

#### Tipos e Técnicas de Orçamento

As técnicas orçamentárias também conhecidas como espécies ou tipos de orçamento, podem ser classificadas da seguinte forma:

- **Orçamento Clássico ou Tradicional:** Era aquele onde constavam apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, sem nenhuma espécie de planejamento das ações do governo. Era peça meramente contábil – financeira, um documento de previsão de receita e de autorização de despesas.

Neste tipo de orçamento não havia preocupação com a realização dos programas de trabalho do governo, preocupando-se apenas com as necessidades dos órgãos públicos para realização das suas tarefas, sem se questionar sobre objetivos e metas.

- **Orçamento de Desempenho ou por Realizações:** Uma evolução do orçamento clássico foi o chamado orçamento de desempenho em um contexto de Administração por Resultados. Neste tipo de orçamento, o gestor começa a se preocupar com o resultado dos gastos e não apenas com o gasto em si, ou seja, preocupa-se agora em saber “as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra”. Apesar de ser um passo importante, o orçamento de desempenho ainda se encontra desvinculado de um planejamento central das ações do governo e, embora já ligado aos objetivos, não pode, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe falta uma característica essencial, que é a vinculação ao Sistema de Planejamento.<sup>2</sup>

2 ENAP. Elaboração e Execução de Orçamento Público.

Nesse tipo de orçamento, a ênfase era as coisas que o governo fazia, ou seja, o foco era, basicamente, nos resultados, com desvinculação entre planejamento e orçamento.

Como objetivos do orçamento de desempenho podem ser citados a melhoria da priorização das despesas e o aprimoramento da eficiência técnica. Como meio de alcançar os objetivos realiza-se a vinculação de dotações orçamentárias a resultados, utilizando Informações de Desempenho (ID). Pode abranger todo governo ou ser setorial.

Orçamento por desempenho leva tempo para ser realizado, uma vez que demanda um Sistema de Informações de Desempenho. Ressalta-se que este orçamento possui sua Contabilidade orientada por resultados. Outro ponto de destaque é que a capacitação é crucial, tanto para os ministros responsáveis pela gestão, como o Ministério da Fazenda e outras agências federais, sendo assim, requerendo grandes esforços de capacitação. Por fim, este orçamento de desempenho demanda reformas mais amplas, estas são cruciais e necessitam de muito compromisso político.

- **Orçamento Programa:** Esse tipo de orçamento foi introduzido no Brasil pela Lei 4320/64 e do Decreto-lei 200/67 e funciona como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo, pela identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, além do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados.

A CF/88 implantou definitivamente o orçamento – programa no Brasil, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária pelo PPA, da LDO e da LOA, ficando evidente o extremo zelo do constituinte para com o planejamento das ações do governo.

Alguns autores têm destacado as seguintes vantagens do orçamento-programa em relação a métodos de elaboração orçamentária tradicionais:

- a) melhor planejamento de trabalho;
- b) maior precisão na elaboração dos orçamentos;
- c) melhor determinação das responsabilidades;
- d) maior oportunidade para redução dos custos;
- e) maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e da população em geral
- f) facilidade para identificação de duplicação de funções;
- g) melhor controle da execução do programa;
- h) identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos;
- i) apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas; e
- j) ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

Em sua elaboração, o Orçamento-Programa tem uma lógica que o distingue de outros modelos. Essa lógica pode ser traduzida em fases que, ao serem cumpridas, dão ao orçamento-programa toda a sua peculiaridade. São elas:

-Determinação da situação: identificação dos problemas existentes.

-Diagnóstico da situação: identificação das causas que concorrem para o aparecimento dos problemas.

-Apresentação das soluções: identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas. Estabelecimento das prioridades: ordenamento das soluções encontradas.

-Definição dos objetivos: estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso.

-Determinação das tarefas: identificação das ações necessárias para atingir os objetivos.

-Determinação dos recursos: arrolamento dos meios: recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais e serviços de terceiros necessários.

-Determinação dos meios financeiros: expressão monetária dos recursos alocados.

Em síntese, o Orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para os quais a administração solicita os recursos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa. Foi introduzido no Brasil por meio da Lei no 4.320/64 e do Decreto-Lei no 200/67. A Constituição Federal de 1988 consolidou definitivamente a adoção do orçamento-programa, ao vincular o processo orçamentário ao PPA, à LDO e à LOA.

#### **Orçamento de Base Zero ou por Estratégia**

É um orçamento de baixo para cima, como se o orçamento estivesse sendo preparado pela primeira vez. Todos os gastos propostos devem ser revistos. A metodologia do OBZ não é adotada no Brasil, em nenhuma das unidades da Federação.

O orçamento de base zero é uma metodologia orçamentária a qual exige que todas as despesas dos órgãos ou das entidades públicas, programas ou projetos governamentais sejam detalhadamente justificadas a cada ano, como se cada item de despesa se tratasse de uma nova iniciativa do governo.

O foco principal do orçamento de base zero é o controle das despesas de capital (investimentos), ou seja, parte-se da premissa do que precisa ser feito e não o que seria bom ser feito. Assim sendo, o orçamento se torna o mais próximo possível da realidade.

Essa espécie de orçamento consiste basicamente em uma análise crítica de todos os recursos solicitados pelos órgãos governamentais. Neste tipo de abordagem, na fase de elaboração da proposta orçamentária, questionar-se-ão as reais necessidades de cada área, sem compromisso com nenhum montante inicial de dotação.

Os órgãos governamentais, por sua vez, deverão justificar anualmente, na fase de elaboração da sua proposta orçamentária, a totalidade de seus gastos, sem utilizar o ano anterior como valor inicial mínimo<sup>3</sup>.

#### **Orçamento Participativo**

Os orçamentos públicos nas democracias representativas são elaborados pelos poderes Executivo e Legislativo. Aliás, segundo os juristas especializados, a principal razão da existência do Legislativo na sua função precípua de representação popular, está na co-participação com o executivo na alocação dos recursos públicos por intermédio da elaboração dos orçamentos. O orçamento participativo incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, seja por meio de audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. Trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do Governo para resolução dos problemas por elas considerados prioritários. É exercitado no Brasil em alguns estados da federação e em muitas Prefeituras. Na União, não tem sido aplicado, embora sejam feitas audiências públicas durante.

<sup>3</sup> ENAP. *Elaboração e Execução de Orçamento Público*.

**Tabela Resumida de Técnicas e Práticas Orçamentárias**

A tabela abaixo objetiva dar uma visão agregada das técnicas orçamentárias vistas até aqui, bem como contempla outras práticas de elaboração orçamentária.

Denominação	Características	Observações
<b>Orçamento Tradicional</b>	Processo orçamentário em que é explicitado apenas o objeto de gasto.	Apresenta valores para as despesas com pessoal, material, serviços etc., sem relacionar os gastos a nenhuma finalidade (programa ou ação). Também é conhecido como Orçamento Clássico.
<b>Orçamento de Desempenho</b>	Processo orçamentário que apresenta duas dimensões do orçamento: - objeto de gasto; - um programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas. Enfatiza o desempenho organizacional	Também conhecido como orçamento funcional
<b>Orçamento Programa</b>	Orçamento que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando: a) a integração do planejamento com o orçamento; b) a quantificação de objetivos e a fixação de metas; c) as relações insumo-produto; d) as alternativas programáticas; e) o acompanhamento físico-financeiro; f) a avaliação de resultados; g) a gerência por objetivos	Originalmente, integrava o sistema de planejamento, programação e orçamentação introduzido nos Estados Unidos, no final da década de 1950, sob a denominação PPBS (Planning Programming Budgeting System)

<b>Orçamento Participativo</b>	Processo orçamentário que contempla a população no processo decisório, por meio de lideranças ou audiências públicas. Existência de uma coparticipação do Executivo e Legislativo na elaboração dos orçamentos. Transparência dos critérios e informações que nortearão a tomada de decisões.	Necessidade de um maior discricionariedade do governo na alocação dos gastos, a fim de que possa atender os anseios da Sociedade. Requer alto grau de mobilização social. Deve haver disposição do poder público em descentralizar e repartir o poder.
<b>Orçamento Base-Zero</b>	Processo orçamentário que se apoia na necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário. Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.	Abordagem orçamentária desenvolvida nos Estados Unidos, pela Texas Instruments Inc., durante o ano de 1969. Foi adotada pelo Estado da Geórgia (governo Jimmy Carter), com vistas ao ano fiscal de 1973.
<b>Orçamento Incremental (ou inercial)</b>	Orçamento elaborado através de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa.	Repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período.
<b>Orçamento Com Teto Fixo</b>	Critério de alocação de recursos através do estabelecimento de um quantitativo financeiro fixo (teto), obtido mediante a aplicação de um percentual único sobre as despesas realizadas em determinado período.	Esse percentual único serve de base para que os órgãos/ unidades elaborem suas propostas orçamentárias parciais.

Fonte: ENAP. *Elaboração e Execução de Orçamento Público*.

**Princípios Orçamentários<sup>4</sup>**

Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade: auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos. Essas regras ou princípios receberam grande ênfase na fase que os orçamentos possuíam grande conotação jurídica, chegando alguns incorporados na corrente legislativa: basicamente na Constituição, na Lei 4.320/64 e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs). Os princípios orçamen-

<sup>4</sup> <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>

# NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

## A CONSTITUIÇÃO: CONCEITO; CLASSIFICAÇÃO

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

No tocante aos sentidos sociológico, político e jurídico, são analisados pela doutrina, quando da análise das denominadas “perspectivas”<sup>1</sup>. Mesma observação com relação ao denominado objeto.

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

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

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

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

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

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

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

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

### Classificações das constituições

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

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

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

1 <https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivos/8713b4e79cb9270ecc075bfab3b84b2a.pdf>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### IMPORTANTE

Segundo a maioria da doutrina, a Constituição Federal de 1988 possui a seguinte classificação: formal, rígida, dogmática, promulgada, analítica, dirigente, normativa e eclética.

<https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivos/8713b4e79cb9270ecc075bfab3b84b2a.pdf>

**Constituição material e constituição formal**

A divisão de constituição em material e formal é decorrente da adoção do critério relacionado ao **conteúdo da norma**.

Segundo esse critério, considera-se **constituição material** o conjunto de normas escritas ou não, em um documento que colaciona normas relativas à estrutura do Estado, organização do poder, bem como direitos e garantias fundamentais.

Com base nesse critério, para que a norma seja considerada materialmente constitucional **não é necessário** que ela esteja inserida no bojo da Constituição Federal, bastando versar sobre as matérias anteriormente mencionadas.

Caso determinada norma verse sobre as matérias descritas no parágrafo anterior e esteja inserida na Constituição Federal ela será considerada formal e materialmente constitucional.

Destaque-se que uma norma materialmente constitucional (p.ex., que verse sobre direito eleitoral), que não esteja inserida no bojo da Constituição Federal, poderá ser alterada por uma lei infraconstitucional, sem que haja necessidade de se observar os procedimentos mais rígidos estabelecidos para se alterar a estrutura da Magna Carta. Entretanto, isso não lhe retira o caráter de norma materialmente constitucional!

A segunda classificação quanto ao conteúdo diz respeito à **constituição formal** que é o conjunto de normas escritas, sistematizadas e reunidas em um único documento normativo, qual seja, na Constituição Federal.

Com base nesse critério, independentemente do conteúdo material da norma, **pelo simples fato de ela estar inserida na Constituição Federal**, já será considerada formalmente constitucional (§ 2º do art. 242, da CF).

Ainda que essas normas não tenham conteúdo materialmente constitucional, apenas e tão somente pelo fato de estarem inseridas no bojo da Constituição, somente poderão ser alteradas observando-se o rígido sistema de alteração das normas constitucionais.

**Constituição-garantia e constituição-dirigente**

Quanto à finalidade a constituição, segundo a doutrina, poderá ser dividida em constituição-garantia e constituição-dirigente.

A **constituição-garantia** (liberal, defensiva ou negativa) é um documento utilizado com a finalidade de garantir liberdades individuais, limitando-se o poder e o arbítrio estatal.

De outro vértice, a **constituição-dirigente** tem por finalidade estabelecer um tipo de Estado intervencionista, estabelecendo-se objetivos para o Estado e para a sociedade em uma perspectiva de evolução de suas estruturas.

Registre-se, por oportuno, que parcela da doutrina traz uma terceira classificação, que diz respeito à **constituição-balanço**, a qual se destina a registrar um dado período das relações de poder no Estado.

**Normas constitucionais**

Podemos dizer que as normas constitucionais são **normas jurídicas qualificadas**, haja vista serem dotadas de atributos característicos próprios. Dentre esses atributos que qualificam as normas constitucionais destacam-se três:

- Supremacia delas em relação às demais normas infraconstitucionais;
- Elevado grau de abstração;
- Forte dimensão política.

Não obstante existirem diversas obras doutrinárias sobre as normas constitucionais, em nosso estudo será adotada a clássica teoria do professor José Afonso da Silva, segundo a qual as normas constitucionais, quanto à sua eficácia e aplicabilidade, dividem-se em:

**a) De eficácia plena** – é aquela apta a produzir todos os seus efeitos jurídicos direta e **imediatamente após a entrada em vigor** do texto constitucional. Portanto, é uma norma de aplicabilidade direta, imediata e integral (p.ex.: artigos. 2º; 21; 22, dentre outros, da CF).

**b) De eficácia contida** – conquanto possua também **incidência imediata e direta, a eficácia não é integral**, haja vista que poderá sofrer restrições ou ampliações posteriores por parte do Poder Público. Nesse caso, para que a norma sofra essas restrições ou ampliações é imprescindível a **atuação positiva** do Poder Público, ao qual incumbirá editar norma posterior (p.ex.: artigos. 5º, LVIII; 37, I, dentre outros, da CF).

**c) De eficácia limitada** – referida norma, desde a promulgação da CF, produz **efeitos jurídicos reduzidos**, vez que **depende e demanda de uma atuação positiva e posterior** do legislador infraconstitucional. Para que a norma produza todos seus efeitos esperados é imprescindível que o legislador infraconstitucional edite a denominada **norma regulamentadora** (p.ex.: art. 7º, XX e XXVII, dentre outros, da CF).

Ainda que haja inércia por parte do legislador, a norma constitucional de eficácia limitada produzirá efeitos mínimos (p.ex.: impedirá que norma infraconstitucional contrária a ela seja editada, sob pena de inconstitucionalidade).

Portanto, é norma constitucional de aplicabilidade **indireta, mediata e reduzida**.

Para o professor José Afonso da Silva as normas de eficácia limitada subdividem-se em dois grupos:

**c.1) Normas de princípio institutivo ou organizativo** – destinadas à criação de organismos ou entidades governamentais, apresentando esquemas gerais de estruturação orgânica (p.ex.: artigos. 113; 121; dentre outros, da CF);

**c.2) Normas de princípio programático** – destinadas à previsão de princípios que tem a finalidade de ulterior cumprimento pelos órgãos do Estado, apresentando programas de atuação e com finalidade de efetivação de previsões sociais do Estado, sendo que para sua concretização é imprescindível a atuação futura do Poder Público (p.ex.: artigos 196; 205; dentre outros, da CF).

**PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**
**Forma, Sistema e Fundamentos da República****– Papel dos Princípios e o Neoconstitucionalismo**

Os princípios abandonam sua função meramente subsidiária na aplicação do Direito, quando serviam tão somente de meio de integração da ordem jurídica (na hipótese de eventual lacuna) e vetor interpretativo, e passam a ser dotados de elevada e reconhecida normatividade.

**– Princípio Federativo**

Significa que a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios possuem autonomia, caracteriza por um determinado grau de liberdade referente à sua organização, à sua administração, à sua normatização e ao seu Governo, porém limitada por certos princípios consagrados pela Constituição Federal.

**– Princípio Republicano**

É uma forma de Governo fundada na igualdade formal entre as pessoas, em que os detentores do poder político exercem o comando do Estado em caráter eletivo, representativo, temporário e com responsabilidade.

**– Princípio do Estado Democrático de Direito**

O Estado de Direito é aquele que se submete ao império da lei. Por sua vez, o Estado democrático caracteriza-se pelo respeito ao princípio fundamental da soberania popular, vale dizer, funda-se na noção de Governo do povo, pelo povo e para o povo.

**– Princípio da Soberania Popular**

O parágrafo único do Artigo 1º da Constituição Federal revela a adoção da soberania popular como princípio fundamental ao prever que *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

**– Princípio da Separação dos Poderes**

A visão moderna da separação dos Poderes não impede que cada um deles exerça atipicamente (de forma secundária), além de sua função típica (preponderante), funções atribuídas a outro Poder.

Vejamos abaixo, os dispositivos constitucionais correspondentes ao tema supracitado:

**TÍTULO I  
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

*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.*

*Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

**Objetivos Fundamentais da República**

Os Objetivos Fundamentais da República estão elencados no Artigo 3º da CF/88. Vejamos:

*Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*
- II - garantir o desenvolvimento nacional;*
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

**Princípios de Direito Constitucional Internacional**

Os Princípios de Direito Constitucional Internacional estão elencados no Artigo 4º da CF/88. Vejamos:

*Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:*

- I - independência nacional;*
- II - prevalência dos direitos humanos;*
- III - autodeterminação dos povos;*
- IV - não-intervenção;*
- V - igualdade entre os Estados;*
- VI - defesa da paz;*
- VII - solução pacífica dos conflitos;*
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;*
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;*

*X - concessão de asilo político.*

*Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.*

**DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS: DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS**

Os direitos individuais estão elencados no caput do Artigo 5º da CF. São eles:

**Direito à Vida**

O direito à vida deve ser observado por dois prismas: o direito de permanecer vivo e o direito de uma vida digna.

O direito de permanecer vivo pode ser observado, por exemplo, na vedação à pena de morte (salvo em caso de guerra declarada).

Já o direito à uma vida digna, garante as necessidades vitais básicas, proibindo qualquer tratamento desumano como a tortura, penas de caráter perpétuo, trabalhos forçados, cruéis, etc.

**Direito à Liberdade**

O direito à liberdade consiste na afirmação de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei. Tal dispositivo representa a consagração da autonomia privada.

Trata-se a liberdade, de direito amplo, já que compreende, dentre outros, as liberdades: de opinião, de pensamento, de locomoção, de consciência, de crença, de reunião, de associação e de expressão.

**Direito à Igualdade**

A igualdade, princípio fundamental proclamado pela Constituição Federal e base do princípio republicano e da democracia, deve ser encarada sob duas óticas, a igualdade material e a igualdade formal.

A igualdade formal é a identidade de direitos e deveres concedidos aos membros da coletividade por meio da norma.



Por sua vez, a igualdade material tem por finalidade a busca da equiparação dos cidadãos sob todos os aspectos, inclusive o jurídico. É a consagração da máxima de Aristóteles, para quem o princípio da igualdade consistia em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida em que eles se desigualem.

Sob o pálio da igualdade material, caberia ao Estado promover a igualdade de oportunidades por meio de políticas públicas e leis que, atentos às características dos grupos menos favorecidos, compensassem as desigualdades decorrentes do processo histórico da formação social.

#### **Direito à Privacidade**

Para o estudo do Direito Constitucional, a privacidade é gênero, do qual são espécies a intimidade, a honra, a vida privada e a imagem. De maneira que, os mesmos são invioláveis e a eles assegura-se o direito à indenização pelo dano moral ou material decorrente de sua violação.

#### **Direito à Honra**

O direito à honra almeja tutelar o conjunto de atributos pertinentes à reputação do cidadão sujeito de direitos, exatamente por tal motivo, são previstos no Código Penal.

#### **Direito de Propriedade**

É assegurado o direito de propriedade, contudo, com restrições, como por exemplo, de que se atenda à função social da propriedade. Também se enquadram como espécies de restrição do direito de propriedade, a requisição, a desapropriação, o confisco e o usucapião.

Do mesmo modo, é no direito de propriedade que se asseguram a inviolabilidade do domicílio, os direitos autorais (propriedade intelectual) e os direitos reativos à herança.

Destes direitos, emanam todos os incisos do Art. 5º, da CF/88, conforme veremos abaixo:

### **TÍTULO II**

#### **DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

##### **CAPÍTULO I**

#### **DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*XI- a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*XXII- é garantido o direito de propriedade;*

*XXIII- a propriedade atenderá a sua função social;*

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

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

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

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

*XXVIII- são assegurados, nos termos da lei:*

# NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

## PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 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 função 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.

<b>Supremacia do Interesse Público</b>	Conclama a necessidade da sobreposição dos interesses da coletividade sobre os individuais.
<b>Indisponibilidade do Interesse Público</b>	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.

**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 função 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.

<b>Supremacia do Interesse Público</b>	Conclama a necessidade da sobreposição dos interesses da coletividade sobre os individuais.
<b>Indisponibilidade do Interesse Público</b>	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

**ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA; CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA; AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA**

#### **Administração direta e indireta**

A princípio, infere-se que Administração Direta é correspondente aos órgãos que compõem a estrutura das pessoas federativas que executam a atividade administrativa de maneira centralizada. O vocábulo “Administração Direta” possui sentido abrangente vindo a compreender todos os órgãos e agentes dos entes federados, tanto

os que fazem parte do Poder Executivo, do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, que são os responsáveis por praticar a atividade administrativa de maneira centralizada.

Já a Administração Indireta, é equivalente às pessoas jurídicas criadas pelos entes federados, que possuem ligação com as Administrações Diretas, cujo fulcro é praticar a função administrativa de maneira descentralizada.

Tendo o Estado a convicção de que atividades podem ser exercidas de forma mais eficaz por entidade autônoma e com personalidade jurídica própria, o Estado transfere tais atribuições a particulares e, ainda pode criar outras pessoas jurídicas, de direito público ou de direito privado para esta finalidade. Optando pela segunda opção, as novas entidades passarão a compor a Administração Indireta do ente que as criou e, por possuírem como destino a execução especializado de certas atividades, são consideradas como sendo manifestação da descentralização por serviço, funcional ou técnica, de modo geral.

#### **Desconcentração e Descentralização**

Consiste a desconcentração administrativa na distribuição interna de competências, na esfera da mesma pessoa jurídica. Assim sendo, na desconcentração administrativa, o trabalho é distribuído entre os órgãos que integram a mesma instituição, fato que ocorre de forma diferente na descentralização administrativa, que impõe a distribuição de competência para outra pessoa, física ou jurídica.

Ocorre a desconcentração administrativa tanto na administração direta como na administração indireta de todos os entes federativos do Estado. Pode-se citar a título de exemplo de desconcentração administrativa no âmbito da Administração Direta da União, os vários ministérios e a Casa Civil da Presidência da República; em âmbito estadual, o Ministério Público e as secretarias estaduais, dentre outros; no âmbito municipal, as secretarias municipais e as câmaras municipais; na administração indireta federal, as várias agências do Banco do Brasil que são sociedade de economia mista, ou do INSS com localização em todos os Estados da Federação.

Ocorre que a desconcentração enseja a existência de vários órgãos, sejam eles órgãos da Administração Direta ou das pessoas jurídicas da Administração Indireta, e devido ao fato desses órgãos estarem dispostos de forma interna, segundo uma relação de subordinação de hierarquia, entende-se que a desconcentração administrativa está diretamente relacionada ao princípio da hierarquia.

Registra-se que na descentralização administrativa, ao invés de executar suas atividades administrativas por si mesmo, o Estado transfere a execução dessas atividades para particulares e, ainda a outras pessoas jurídicas, de direito público ou privado.

Explicita-se que, mesmo que o ente que se encontra distribuindo suas atribuições e detenha controle sobre as atividades ou serviços transferidos, não existe relação de hierarquia entre a pessoa que transfere e a que acolhe as atribuições.

#### **Criação, extinção e capacidade processual dos órgãos públicos**

Os arts. 48, XI e 61, § 1º da CFB/1988 dispõem que a criação e a extinção de órgãos da administração pública dependem de lei de iniciativa privativa do chefe do Executivo a quem compete, de forma privada, e por meio de decreto, dispor sobre a organização e funcionamento desses órgãos públicos, quando não ensejar aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, VI, b, CF/1988). Desta forma, para que haja a criação e extinção de órgãos, existe a necessidade de lei, no entanto, para

dispor sobre a organização e o funcionamento, denota-se que poderá ser utilizado ato normativo inferior à lei, que se trata do decreto. Caso o Poder Executivo Federal desejar criar um Ministério a mais, o presidente da República deverá encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional. Porém, caso esse órgão seja criado, sua estruturação interna deverá ser feita por decreto. Na realidade, todos os regimentos internos dos ministérios são realizados por intermédio de decreto, pelo fato de tal ato se tratar de organização interna do órgão. Vejamos:

– **Órgão:** é criado por meio de lei.

– **Organização Interna:** pode ser feita por **DECRETO**, desde que não provoque aumento de despesas, bem como a criação ou a extinção de outros órgãos.

– **Órgãos De Controle:** Trata-se dos prepostos a fiscalizar e controlar a atividade de outros órgãos e agentes”. Exemplo: Tribunal de Contas da União.

#### **Pessoas administrativas**

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

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

#### **Pessoas políticas**

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

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

#### **Autarquias**

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

As autarquias são especializadas em sua área de atuação, dando a ideia de que os serviços por elas prestados são feitos de forma mais eficaz e venham com isso, a atingir de maneira contundente a sua finalidade, que é o bem comum da coletividade como um todo.

Por esse motivo, aduz-se que as autarquias são um serviço público descentralizado. Assim, devido ao fato de prestarem esse serviço público especializado, as autarquias acabam por se assemelhar em tudo o que lhes é possível, ao entidade estatal a que estiverem servindo. Assim sendo, as autarquias se encontram sujeitas ao mesmo regime jurídico que o Estado. Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles, as autarquias são uma “*longa manus*” do Estado, ou seja, são executoras de ordens determinadas pelo respectivo ente da Federação a que estão vinculadas.

As autarquias são criadas por lei específica, que de forma obrigacional deverá ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do ente federativo a que estiver vinculada. Explicita-se também que a função administrativa, mesmo que esteja sendo exercida tipicamente pelo Poder Executivo, pode vir a ser desempenhada, em regime totalmente atípico pelos demais Poderes da República. Em tais situações, infere-se que é possível que sejam criadas autarquias no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, oportunidade na qual a iniciativa para a lei destinada à sua criação, deverá, obrigatoriamente, segundo os parâmetros legais, ser feita pelo respectivo Poder.

#### **— Empresas Públicas**

##### **Sociedades de Economia Mista**

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

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

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

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

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

*Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em*