



CÓD:OP-115JH-24  
7908403556496

# TRF 1

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

Analista Judiciário- Área Administrativa

EDITAL Nº 1, DE 12 DE JUNHO DE 2024

VOLUME I

## ***Língua Portuguesa***

1. Interpretação e Compreensão de texto . . . . .	6
2. Organização estrutural dos textos . . . . .	6
3. Marcas de textualidade: coesão, coerência e intertextualidade . . . . .	7
4. Modos de organização discursiva: descrição, narração, exposição, argumentação e injunção; características específicas de cada modo. Tipos textuais: informativo, publicitário, propagandístico, normativo, didático e divinatório; características específicas de cada tipo . . . . .	8
5. Textos literários e não literários. . . . .	8
6. Tipologia da frase portuguesa. Estrutura da frase portuguesa: operações de deslocamento, substituição, modificação e correção. Problemas estruturais das frases . . . . .	9
7. Norma padrão. . . . .	15
8. Pontuação e sinais gráficos . . . . .	16
9. Organização sintática das frases: termos e orações. Ordem direta e inversa . . . . .	20
10. Tipos de discurso . . . . .	24
11. Registros de linguagem. Funções da linguagem. . . . .	26
12. Elementos dos atos de comunicação . . . . .	27
13. Estrutura e formação de palavras . . . . .	28
14. Formas de abreviação . . . . .	28
15. Classes de palavras; os aspectos morfológicos, sintáticos, semânticos e textuais de substantivos, adjetivos, artigos, numerais, pronomes, verbos, advérbios, conjunções e interjeições; os modalizadores . . . . .	30
16. Semântica: sentido próprio e figurado; antônimos, sinônimos, parônimos e hiperônimos. Polissemia e ambiguidade. . . . .	36
17. Os dicionários: tipos . . . . .	38
18. A organização de verbetes . . . . .	40
19. Vocabulário: neologismos, arcaísmos, estrangeirismos . . . . .	48
20. Latinismos . . . . .	49
21. Ortografia e acentuação gráfica. . . . .	50
22. A crase . . . . .	51

---

## ***Raciocínio Lógico e Matemático***

1. Lógica: proposições, conectivos, equivalências lógicas, quantificadores e predicados . . . . .	58
2. Conjuntos e suas operações, diagramas. Números inteiros, racionais e reais e suas operações. . . . .	62
3. Porcentagem e juros. . . . .	68
4. Proporcionalidade direta e inversa . . . . .	72
5. Medidas de comprimento, área, volume, massa e tempo . . . . .	74
6. Estrutura lógica de relações arbitrárias entre pessoas, lugares, objetos ou eventos fictícios; dedução de novas informações das relações fornecidas e avaliação das condições usadas para estabelecer a estrutura daquelas relações . . . . .	76
7. Compreensão de dados apresentados em gráficos e tabelas . . . . .	93
8. Raciocínio lógico envolvendo problemas aritméticos, geométricos e matriciais . . . . .	96
9. Problemas de contagem e noções de probabilidade. . . . .	96
10. Geometria básica: ângulos, triângulos, polígonos, distâncias, proporcionalidade, perímetro e área. . . . .	98
11. Noções de estatística: média, moda, mediana e desvio padrão. . . . .	110
12. Plano cartesiano: sistema de coordenadas, distância . . . . .	112
13. Problemas de lógica e raciocínio . . . . .	113

## ***Noções de Sustentabilidade***

1. Do Meio Ambiente (Constituição Federal, artigo 225) . . . . .	116
2. Conceito de Desenvolvimento Sustentável (Relatório Brundtland) . . . . .	116
3. Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P), do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (antigo Ministério do Meio Ambiente). . . . .	117
4. Competências das unidades socioambientais no Poder Judiciário e Plano de Logística Sustentável (Resolução CNJ n. 400/2021) . . . . .	122
5. Política Nacional sobre Mudanças do Clima (Lei n. 12.187/2009) . . . . .	126
6. Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010 e Decreto n° 10.936/2022) . . . . .	128

## ***Noções de Direitos Humanos e Fundamentais e de Acessibilidade***

1. Teoria geral dos direitos fundamentais. . . . .	156
2. Direitos Humanos e Direitos Fundamentais . . . . .	157
3. Declaração Universal dos Direitos Humanos . . . . .	158
4. Agenda 2030 da ONU . . . . .	160
5. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015). . . . .	164
6. Normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (Lei n. 10.098/2000) . . . . .	181
7. Prioridade de atendimento às pessoas com deficiência (Lei n. 10.048/2000) . . . . .	184

---

## **Noções de Direito Administrativo**

1. Estado, governo e administração pública; Conceitos; Elementos . . . . .	188
2. Direito administrativo; Conceito; Objeto; Fontes . . . . .	191
3. Ato administrativo; Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies; Extinção do ato administrativo: cassação, anulação, revogação e convalidação . . . . .	194
4. Agentes públicos: Legislação pertinente; Lei n. 8.112/1990; Disposições constitucionais aplicáveis; Disposições doutrinárias; Conceito; Espécies; Cargo, emprego e função pública; Provimento; Vacância; Efetividade, estabilidade e vitaliciedade; Remuneração; Direitos e deveres; Responsabilidade . . . . .	205
5. Processo administrativo disciplinar . . . . .	241
6. Poderes da administração pública; Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia; Uso e abuso do poder . . . . .	244
7. Regime jurídico administrativo; Conceito; Princípios expressos e implícitos da administração pública . . . . .	251
8. Responsabilidade civil do Estado: Evolução histórica; Responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro; Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado; Reparação do dano; Direito de regresso. . . . .	261
9. Serviços públicos; Conceito; Elementos constitutivos; Formas de prestação e meios de execução; Delegação: concessão, permissão e autorização; Classificação; Princípios . . . . .	265
10. Organização administrativa: Centralização, descentralização, concentração e desconcentração; Administração direta e indireta; Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; Entidades paraestatais e terceiro setor: serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público . . . . .	277
11. Controle da administração pública: Controle exercido pela administração pública; Controle judicial; Controle legislativo . . . . .	281
12. Improbidade administrativa: Lei n. 8.429/1992, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021 . . . . .	287
13. Processo administrativo; Lei n. 9.784/1999 e alterações . . . . .	303
14. Licitações e contratos administrativos; Legislação pertinente; Lei n. 14.133/2021: Fundamentos constitucionais . . . . .	312
15. Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) . . . . .	357
16. Código de Conduta dos servidores da Justiça Federal (Resolução n. 147/2011, do Conselho da J . . . . .	364

# LÍNGUA PORTUGUESA

## INTERPRETAÇÃO E COMPREENSÃO DE TEXTO

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...*

## ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DOS TEXTOS

Uma boa redação é dividida em ideias relacionadas entre si ajustadas a uma ideia central que norteia todo o pensamento do texto. Um dos maiores problemas nas redações é estruturar as ideias para fazer com que o leitor entenda o que foi dito no texto. Fazer uma estrutura no texto para poder guiar o seu pensamento e o do leitor.

### Parágrafo

O parágrafo organizado em torno de uma ideia-núcleo, que é desenvolvida por ideias secundárias. O parágrafo pode ser formado por uma ou mais frases, sendo seu tamanho variável. No texto dissertativo-argumentativo, os parágrafos devem estar todos relacionados com a tese ou ideia principal do texto, geralmente apresentada na introdução.

Embora existam diferentes formas de organização de parágrafos, os textos dissertativo-argumentativos e alguns gêneros jornalísticos apresentam uma estrutura-padrão. Essa estrutura consiste em três partes: a ideia-núcleo, as ideias secundárias (que desenvolvem a ideia-núcleo) e a conclusão (que reafirma a ideia-básica). Em parágrafos curtos, é raro haver conclusão.

**Introdução:** faz uma rápida apresentação do assunto e já traz uma ideia da sua posição no texto, é normalmente aqui que você irá identificar qual o problema do texto, o porque ele está sendo escrito. Normalmente o tema e o problema são dados pela própria prova.

**Desenvolvimento:** elabora melhor o tema com argumentos e ideias que apoiem o seu posicionamento sobre o assunto. É possível usar argumentos de várias formas, desde dados estatísticos até citações de pessoas que tenham autoridade no assunto.

**Conclusão:** faz uma retomada breve de tudo que foi abordado e conclui o texto. Esta última parte pode ser feita de várias maneiras diferentes, é possível deixar o assunto ainda aberto criando uma pergunta reflexiva, ou concluir o assunto com as suas próprias conclusões a partir das ideias e argumentos do desenvolvimento.

Outro aspecto que merece especial atenção são os conectores. São responsáveis pela coesão do texto e tornam a leitura mais fluente, visando estabelecer um encadeamento lógico entre as ideias e servem de ligação entre o parágrafo, ou no interior do período, e o tópico que o antecede.

Saber usá-los com precisão, tanto no interior da frase, quanto ao passar de um enunciado para outro, é uma exigência também para a clareza do texto.

Sem os conectores (pronomes relativos, conjunções, advérbios, preposições, palavras denotativas) as ideias não fluem, muitas vezes o pensamento não se completa, e o texto torna-se obscuro, sem coerência.

Esta estrutura é uma das mais utilizadas em textos argumentativos, e por conta disso é mais fácil para os leitores.

Existem diversas formas de se estruturar cada etapa dessa estrutura de texto, entretanto, apenas segui-la já leva ao pensamento mais direto.

## MARCAS DE TEXTUALIDADE: COESÃO, COERÊNCIA E INTERTEXTUALIDADE

### Coesão e coerência

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) – catáfora 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.

### Intertextualidade

A intertextualidade pode ser entendida como a influência de um texto sobre outro, bem como suas referências, sejam elas explícitas ou implícitas. Os textos lidos previamente são chamados **texto-fonte**.

Pode-se dizer que todo texto é, em maior ou menor grau, um intertexto, já que os textos acessados ao longo da vida interferem de alguma maneira naquilo que pensamos e escrevemos, tanto a nível de conteúdo quanto a nível de forma.

A intertextualidade é considerada **explícita** quando é clara e facilmente identificada pelo leitor, estabelecendo uma relação direta com o texto-fonte. Por outro lado, a intertextualidade **implícita** exige conhecimento prévio do leitor, que desempenha um papel de análise e dedução.

Com isso, temos que a intertextualidade é um certo diálogo entre os textos, podendo ocorrer em diversas linguagens (visual, escrita, auditiva), sendo bastante expressa nas artes, em programas midiáticos e na publicidade.

Sendo assim, veja os principais tipos de intertextualidade e suas características:

- **Paródia:** modifica o texto-fonte, normalmente em forma de crítica ou sátira, muitas vezes acompanhada de ironia e de algum elemento de humor.

- **Paráfrase:** modifica o texto-fonte de modo que a ideia seja mantida, fazendo, assim, o uso recorrente de sinônimos.
- **Epígrafe:** repetição de uma frase ou parágrafo que se relacione com o que é apresentado no texto a seguir, encontrado com frequência em obras literárias e acadêmicas.
- **Citação:** acréscimo de trechos literais ao longo de uma produção textual, geralmente aparecendo demarcada graficamente ou por meio de gestos, em se tratando da linguagem oral. Ela deve ser devidamente referenciada, vindo a ser um ótimo exemplo de intertextualidade explícita.
- **Alusão:** referência a elementos presentes em outros textos, de modo indireto, ou por meio de simbologias.
- **Tradução:** interpretações e transcrição do texto-fonte em outra língua.
- **Bricolagem:** montagem de um texto a partir de fragmentos de diversos outros textos, bastante encontrado nas artes.
- **Pastiche:** mistura de vários estilos em uma só obra, sendo uma intertextualidade direta a partir da imitação do estilo demonstrado por outros autores. Diferente da paródia, não tem a intenção de criticar.
- **Crossover:** aparição de personagens do texto-fonte, ou encontro de personagens pertencentes a um mesmo universo fictício.

**MODOS DE ORGANIZAÇÃO DISCURSIVA: DESCRIÇÃO, NARRAÇÃO, EXPOSIÇÃO, ARGUMENTAÇÃO E INJUNÇÃO; CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE CADA MODO. TIPOS TEXTUAIS: INFORMATIVO, PUBLICITÁRIO, PROPAGANDÍSTICO, NORMATIVO, DIDÁTICO E DIVINATÓRIO; CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE CADA TIPO**

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 determinados 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.

**TEXTOS LITERÁRIOS E NÃO LITERÁRIOS**

**Tipos de Linguagem**

Existem três tipos de linguagem que precisamos saber para que facilite a interpretação de textos.

- **Linguagem Verbal** é aquela que utiliza somente palavras. Ela pode ser escrita ou oral.





• **Linguagem não-verbal** é aquela que utiliza somente imagens, fotos, gestos... não há presença de nenhuma palavra.



• **Linguagem Mista (ou híbrida)** é aquele que utiliza tanto as palavras quanto as imagens. Ou seja, é a junção da linguagem verbal com a não-verbal.



PROIBIDO FUMAR

Além de saber desses conceitos, é importante sabermos identificar quando um texto é baseado em outro. O nome que damos a este processo é intertextualidade.

**TIPOLOGIA DA FRASE PORTUGUESA. ESTRUTURA DA FRASE PORTUGUESA: OPERAÇÕES DE DESLOCAMENTO, SUBSTITUIÇÃO, MODIFICAÇÃO E CORREÇÃO. PROBLEMAS ESTRUTURAIS DAS FRASES**

**Frase**

É todo enunciado capaz de transmitir, a quem ouve ou lê, tudo aquilo que pensamos, queremos ou sentimos. Pode revestir as mais variadas formas, desde a simples palavra até o período mais complexo, elaborado segundo os padrões sintáticos do idioma. São exemplos de frases:

- Muito obrigado!
- Cada um por si e Deus por todos.
- “As luzes da cidade estavam amortecidas.” (Érico Veríssimo)

Muitas frases, principalmente as que se desviam do esquema sujeito + predicado, só podem ser entendidas dentro do contexto (o escrito em que figuram) e na situação (o ambiente, as circunstâncias) em que o falante se encontra.

Chamam-se **frases nominais** as que se apresentam sem o verbo. Exemplo:

- Tudo parado e morto.
- Socorro!

Quanto ao sentido, as frases podem ser:

**Declarativas:** aquela através da qual se enuncia algo, de forma afirmativa ou negativa. Encerram a declaração ou enunciação de um juízo acerca de alguém ou de alguma coisa:

- Paulo parece inteligente. (afirmativa)
- Neli não quis montar o cavalo velho, de pelo ruço. (negativa)

**Interrogativas:** aquela onde se pergunta algo, direta (com ponto de interrogação) ou indiretamente (sem ponto de interrogação).

- “Por que faço eu sempre o que não queria.” (Fernando Pessoa)
- “Não sabe, ao menos, o nome do pequeno?” (Machado de Assis)

**Imperativas:** aquela através da qual expressamos uma ordem, pedido ou súplica, de forma afirmativa ou negativa. Contêm uma ordem, proibição, exortação ou pedido:

- “Cale-se! Respeite este templo.” (afirmativa)
- Não cometa imprudências. (negativa)

**Exclamativas:** aquela através da qual externamos uma admiração. Traduzem admiração, surpresa, arrependimento, etc. São marcadas pelo ponto de exclamação (!):

- Como eles são audaciosos!
- “Uma senhora instruída meter-se nestas bibocas!” (Graciliano Ramos)



# RACIOCÍNIO LÓGICO E MATEMÁTICO

## LÓGICA: PROPOSIÇÕES, CONECTIVOS, EQUIVALÊNCIAS LÓGICAS, QUANTIFICADORES E PREDICADOS

### Proposição

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

### Valores lógicos

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

Com isso temos alguns axiomas da lógica:

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

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

### Classificação de uma proposição

Elas podem ser:

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

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

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

### Proposições simples e compostas

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

*Exemplos*

r: Thiago é careca.

s: Pedro é professor.

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

*Exemplo*

P: Thiago é careca e Pedro é professor.

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

### Exemplos:

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

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

Há exatamente:

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

**Resolução:**

Analisemos cada alternativa:

- (A) “A frase dentro destas aspas é uma mentira”, não podemos atribuir valores lógicos a ela, logo não é uma sentença lógica.
- (B) A expressão  $x + y$  é positiva, não temos como atribuir valores lógicos, logo não é sentença lógica.
- (C) O valor de  $\sqrt{4} + 3 = 7$ ; é uma sentença lógica pois podemos atribuir valores lógicos, independente do resultado que tenhamos
- (D) Pelé marcou dez gols para a seleção brasileira, também podemos atribuir valores lógicos (não estamos considerando a quantidade certa de gols, apenas se podemos atribuir um valor de V ou F a sentença).
- (E) O que é isto? - como vemos não podemos atribuir valores lógicos por se tratar de uma frase interrogativa.

**Resposta: B.**

**Conectivos (conectores lógicos)**

Para compôr novas proposições, definidas como composta, a partir de outras proposições simples, usam-se os conectivos. São eles:

OPERAÇÃO	CONECTIVO	ESTRUTURA LÓGICA	TABELA VERDADE															
Negação	$\sim$	Não p	<table border="1"> <tr> <td>p</td> <td><math>\sim p</math></td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>F</td> </tr> <tr> <td>F</td> <td>V</td> </tr> </table>	p	$\sim p$	V	F	F	V									
p	$\sim p$																	
V	F																	
F	V																	
Conjunção	$\wedge$	p e q	<table border="1"> <tr> <td>p</td> <td>q</td> <td><math>p \wedge q</math></td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>V</td> <td>V</td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>F</td> <td>F</td> </tr> <tr> <td>F</td> <td>V</td> <td>F</td> </tr> <tr> <td>F</td> <td>F</td> <td>F</td> </tr> </table>	p	q	$p \wedge q$	V	V	V	V	F	F	F	V	F	F	F	F
p	q	$p \wedge q$																
V	V	V																
V	F	F																
F	V	F																
F	F	F																
Disjunção Inclusiva	$\vee$	p ou q	<table border="1"> <tr> <td>p</td> <td>q</td> <td><math>p \vee q</math></td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>V</td> <td>V</td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>F</td> <td>V</td> </tr> <tr> <td>F</td> <td>V</td> <td>V</td> </tr> <tr> <td>F</td> <td>F</td> <td>F</td> </tr> </table>	p	q	$p \vee q$	V	V	V	V	F	V	F	V	V	F	F	F
p	q	$p \vee q$																
V	V	V																
V	F	V																
F	V	V																
F	F	F																
Disjunção Exclusiva	$\underline{\vee}$	Ou p ou q	<table border="1"> <tr> <td>p</td> <td>q</td> <td><math>p \underline{\vee} q</math></td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>V</td> <td>F</td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>F</td> <td>V</td> </tr> <tr> <td>F</td> <td>V</td> <td>V</td> </tr> <tr> <td>F</td> <td>F</td> <td>F</td> </tr> </table>	p	q	$p \underline{\vee} q$	V	V	F	V	F	V	F	V	V	F	F	F
p	q	$p \underline{\vee} q$																
V	V	F																
V	F	V																
F	V	V																
F	F	F																

Condicional	$\rightarrow$	Se p então q	p	q	$p \rightarrow q$
			V	V	V
			V	F	F
			F	V	V
			F	F	V
Bicondicional	$\leftrightarrow$	p se e somente se q	p	q	$p \leftrightarrow q$
			V	V	V
			V	F	F
			F	V	F
			F	F	V

**Exemplo:**

**2. (PC/SP - Delegado de Polícia - VUNESP)** Os conectivos ou operadores lógicos são palavras (da linguagem comum) ou símbolos (da linguagem formal) utilizados para conectar proposições de acordo com regras formais preestabelecidas. Assinale a alternativa que apresenta exemplos de conjunção, negação e implicação, respectivamente.

- (A)  $\neg p, p \vee q, p \wedge q$
- (B)  $p \wedge q, \neg p, p \rightarrow q$
- (C)  $p \rightarrow q, p \vee q, \neg p$
- (D)  $p \vee p, p \rightarrow q, \neg q$
- (E)  $p \vee q, \neg q, p \vee q$

**Resolução:**

A conjunção é um tipo de proposição composta e apresenta o conectivo “e”, e é representada pelo símbolo  $\wedge$ . A negação é representada pelo símbolo  $\sim$  ou cantoneira ( $\neg$ ) e pode negar uma proposição simples (por exemplo:  $\neg p$ ) ou composta. Já a implicação é uma proposição composta do tipo condicional (Se, então) é representada pelo símbolo ( $\rightarrow$ ).

**Resposta: B.**

**Tabela Verdade**

Quando trabalhamos com as proposições compostas, determinamos o seu valor lógico partindo das proposições simples que a compõe. O valor lógico de qualquer proposição composta depende UNICAMENTE dos valores lógicos das proposições simples componentes, ficando por eles UNIVOCAMENTE determinados.

• **Número de linhas de uma Tabela Verdade:** depende do número de proposições simples que a integram, sendo dado pelo seguinte teorema:

**“A tabela verdade de uma proposição composta com  $n^*$  proposições simples componentes contém  $2^n$  linhas.”**

**Exemplo:**

**3. (CESPE/UNB)** Se “A”, “B”, “C” e “D” forem proposições simples e distintas, então o número de linhas da tabela-verdade da proposição  $(A \rightarrow B) \leftrightarrow (C \rightarrow D)$  será igual a:

- (A) 2;
- (B) 4;
- (C) 8;
- (D) 16;
- (E) 32.

**Resolução:**

Veja que podemos aplicar a mesma linha do raciocínio acima, então teremos:

Número de linhas =  $2^n = 2^4 = 16$  linhas.

**Resposta D.**

**Conceitos de Tautologia , Contradição e Contigência**

• **Tautologia:** possui todos os valores lógicos, da tabela verdade (última coluna), **V** (verdades).

*Princípio da substituição:* Seja P (p, q, r, ...) é uma tautologia, então P (P<sub>0</sub>; Q<sub>0</sub>; R<sub>0</sub>; ...) também é uma tautologia, quaisquer que sejam as proposições P<sub>0</sub>, Q<sub>0</sub>, R<sub>0</sub>, ...

• **Contradição:** possui todos os valores lógicos, da tabela verdade (última coluna), **F** (falsidades). A contradição é a negação da Tautologia e vice versa.

*Princípio da substituição:* Seja P (p, q, r, ...) é uma **contradição**, então P (P<sub>0</sub>; Q<sub>0</sub>; R<sub>0</sub>; ...) também é uma **contradição**, quaisquer que sejam as proposições P<sub>0</sub>, Q<sub>0</sub>, R<sub>0</sub>, ...

• **Contingência:** possui valores lógicos **V** e **F**, da tabela verdade (última coluna). Em outros termos a contingência é uma proposição composta que não é **tautologia** e nem **contradição**.

**Exemplos:**

**4. (DPU – ANALISTA – CESPE)** Um estudante de direito, com o objetivo de sistematizar o seu estudo, criou sua própria legenda, na qual identificava, por letras, algumas afirmações relevantes quanto à disciplina estudada e as vinculava por meio de sentenças (proposições). No seu vocabulário particular constava, por exemplo:

P: Cometeu o crime A.

Q: Cometeu o crime B.

R: Será punido, obrigatoriamente, com a pena de reclusão no regime fechado.

S: Poderá optar pelo pagamento de fiança.

Após revisar seus escritos, o estudante, apesar de não recordar qual era o crime B, lembrou que ele era inafiançável.

Tendo como referência essa situação hipotética, julgue o item que se segue.

A sentença  $(P \rightarrow Q) \leftrightarrow ((\sim Q) \rightarrow (\sim P))$  será sempre verdadeira, independentemente das valorações de P e Q como verdadeiras ou falsas.

( ) Certo

( ) Errado

**Resolução:**

Considerando P e Q como V.

$$(V \rightarrow V) \leftrightarrow ((F) \rightarrow (F))$$

$$(V) \leftrightarrow (V) = V$$

Considerando P e Q como F

$$(F \rightarrow F) \leftrightarrow ((V) \rightarrow (V))$$

$$(V) \leftrightarrow (V) = V$$

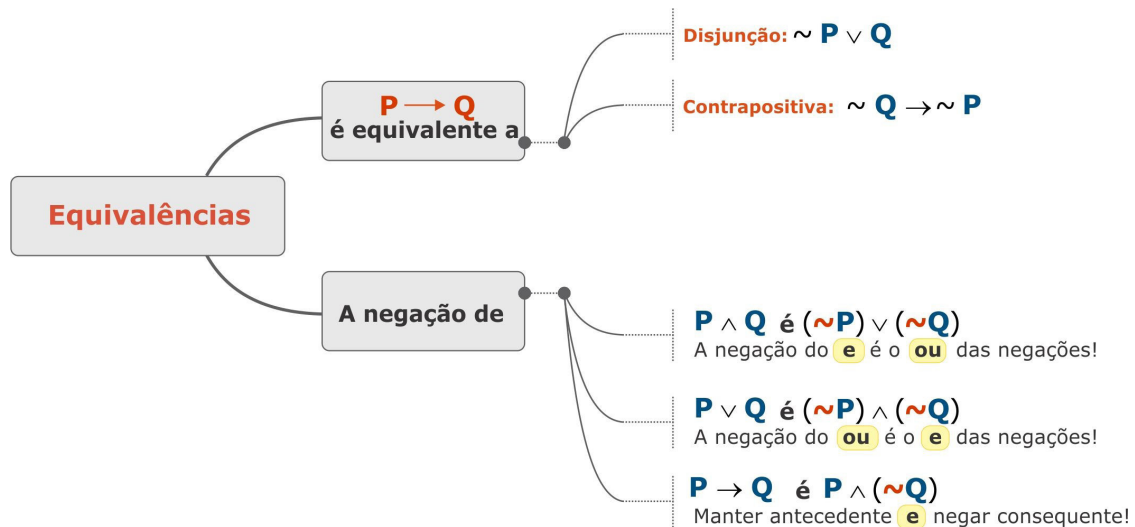
Então concluímos que a afirmação é verdadeira.

**Resposta: Certo.**

**Equivalência**

Duas ou mais proposições compostas são equivalentes, quando mesmo possuindo estruturas lógicas diferentes, apresentam a mesma solução em suas respectivas tabelas verdade.

Se as proposições P(p,q,r,...) e Q(p,q,r,...) são ambas TAUTOLOGIAS, ou então, são CONTRADIÇÕES, então são EQUIVALENTES.



# NOÇÕES DE SUSTENTABILIDADE

## DO MEIO AMBIENTE (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 225)

### Meio Ambiente

O direito ao meio ambiente equilibrado está entre os chamados direitos de terceira geração/dimensão, ou seja, aqueles conhecidos como direitos de fraternidade/solidariedade. Eles abrangem os direitos difusos, coletivos, meta ou transindividuais, como é o caso do meio ambiente, da proteção aos consumidores, a aposentadoria etc.

Segundo a norma constitucional, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Há dois princípios muito aplicados no direito ambiental: o da prevenção e o da precaução. O objetivo de ambos é o mesmo, ou seja, impedir danos ao meio ambiente, por meio de cautelas direcionadas a atividades potencialmente poluidoras ou que utilizem recursos naturais.

### – Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

As pessoas físicas e jurídicas estão sujeitas à responsabilização penal, civil e administrativa quando praticarem atos lesivos ao meio ambiente.

## CAPÍTULO VI DO MEIO AMBIENTE

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

*§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

*I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;*

*II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;*

*III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*

*IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade de potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;*

*V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;*

*VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;*

*VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.*

*§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.*

*§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.*

*§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.*

*§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.*

*§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.*

*§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017)*

## CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (RELATÓRIO BRUNDTLAND)

Em 1983, o Secretário-Geral da ONU convidou a médica Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, para estabelecer e presidir a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Brundtland foi uma escolha natural para este papel, à medida que sua visão da saúde ultrapassa as barreiras do mundo médico para os assuntos ambientais e de desenvolvimento humano.

Em abril de 1987, a Comissão Brundtland, como ficou conhecida, publicou um relatório inovador, “Nosso Futuro Comum” – que traz o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público:

***O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que enfrenta as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.***

*Um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso à crises ecológicas, entre outras...O desenvolvimento sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos.*

*Muitos de nós vivemos além dos recursos ecológicos, por exemplo, em nossos padrões de consumo de energia... No mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos.*

*Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas. — Relatório Brundtland, “Nosso Futuro Comum”.*

**AGENDA AMBIENTAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (A3P), DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA (ANTIGO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE)**

**Histórico**

A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) surgiu no ano de 1999, primeiramente como um projeto do Ministério do Meio Ambiente que buscava a revisão dos padrões de produção e consumo e a adoção de novos referenciais de sustentabilidade ambiental nas instituições da administração pública.

Dois anos após o lançamento do projeto, foi criado o **Programa Agenda Ambiental na Administração Pública**, cujo objetivo era sensibilizar os gestores públicos para a importância das questões ambientais, estimulando-os a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras.

Em 2002, a A3P foi reconhecida pela Unesco devido à relevância do trabalho desempenhado e dos resultados positivos obtidos ao longo do seu desenvolvimento, ganhando o prêmio “O melhor dos exemplos” na categoria Meio Ambiente, diante da sua importância, a A3P foi incluída no PPA (Plano Plurianual) 2004/2007 como ação integrante do programa de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis, tendo continuidade no PPA 2008/2011.

Essa medida garantiu recursos que viabilizaram a implantação efetiva da A3P, tornando-a um referencial de sustentabilidade nas atividades públicas.

A partir de 2007, com a reestruturação do Ministério do Meio Ambiente, a A3P passou a integrar o Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental (DCRS), da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC).

Nesse novo arranjo institucional, a A3P foi fortalecida enquanto Agenda de Responsabilidade Socioambiental do Governo e passou a ser uma das principais ações para proposição e estabelecimento

de um novo compromisso governamental ante as atividades da gestão pública, englobando critérios ambientais, sociais e econômicos a tais atividades.

Atualmente, o principal desafio da A3P é promover a Responsabilidade Socioambiental como política governamental, auxiliando na integração da agenda de crescimento econômico concomitantemente ao desenvolvimento sustentável, por meio da inserção de princípios e práticas de sustentabilidade socioambiental no âmbito da administração pública.

**Marco Legal**

O Código Florestal, publicado em 1965 (Lei nº 4.771), constituiu um dos primeiros passos em termos de legislação ambiental no Brasil. Suas premissas abordavam a proteção de florestas nativas e a definição das áreas de preservação permanente, onde a conservação da vegetação é obrigatória. As sanções ambientais que existiam na lei foram criminalizadas a partir da Lei de Crimes Ambientais, em 1998.

Criada em 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938) é considerada um marco histórico no desenvolvimento do direito ambiental, estabelecendo definições legais sobre os temas:

- Meio ambiente;
- Degradação da qualidade ambiental;
- Poluição;
- Poluidor; e
- Recursos ambientais.

Esta lei instituiu, entre outros, um importante mecanismo de proteção ambiental, que é o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e seu respectivo relatório (Rima), instrumentos modernos em termos ambientais mundiais.

Seguiu-se à Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 1985), a qual tutela os valores ambientais, disciplinando a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Em 1988, nossa Constituição Federal dedicou, em seu título VIII - Da Ordem Social - Capítulo VI, Artigo 225, normas direcionais da problemática ambiental, definindo o meio ambiente como bem de uso comum do povo. Já a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que trata dos crimes ambientais e citada anteriormente, é considerada um marco na proteção efetiva do meio ambiente.

Por sua vez, a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro e conhecida como ECO-92, sacramentou, em termos mundiais, a preocupação com as questões ambientais, reforçando os princípios e as regras para o combate à degradação ambiental. Uma das principais conquistas da conferência foi a elaboração da Agenda 21, instrumento diretriz do desenvolvimento sustentável que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

As diretrizes da A3P se fundamentam nas recomendações do Capítulo IV da Agenda 21, que indica aos países o “estabelecimento de programas voltados ao exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo”.

No Princípio 8 da Declaração do Rio/92, que afirma que “os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas” e, ainda,



na Declaração de Joanesburgo, que institui a “adoção do consumo sustentável como princípio basilar do desenvolvimento sustentável”. Em face do ordenamento jurídico brasileiro, entende-se ser viável a implantação de uma política de responsabilidade socioambiental no Brasil.

#### O que é a A3P?

A A3P é um programa que busca incorporar os princípios da responsabilidade socioambiental nas atividades da Administração Pública, através do estímulo a determinadas ações que vão, desde uma mudança nos investimentos, compras e contratações de serviços pelo governo, passando pela sensibilização e capacitação dos servidores, pela gestão adequada dos recursos naturais utilizados e resíduos gerados, até a promoção da melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho.

A Agenda se encontra em harmonia com o princípio da economicidade, que se traduz na relação custo-benefício e, ao mesmo tempo, atende ao princípio constitucional da eficiência, incluído no texto da Carta Magna (art. 37) por meio da Emenda Constitucional 19/1998, e que se trata de um dever da administração.

*“... o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.”*  
(Princípio da eficiência administrativa - Hely Lopes Meirelles).

#### Objetivos da A3P

A A3P tem como principal objetivo estimular a reflexão e a mudança de atitude dos servidores para que os mesmos incorporem os critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras. A A3P também busca:

- Contribuir para a melhoria da qualidade de vida;
- Sensibilizar os gestores públicos para as questões socioambientais;
- Promover o uso racional dos recursos naturais e a redução de gastos institucionais;
- Reduzir o impacto socioambiental negativo direto e indireto causado pela execução das atividades de caráter administrativo e operacional;
- Contribuir para revisão dos padrões de produção e consumo e para a adoção de novos referenciais de sustentabilidade no âmbito da administração pública.

#### Eixos Temáticos da A3P

Em suas ações, a agenda ambiental tem priorizado como um de seus princípios a política dos 5 R's:

1. Repensar
2. Reduzir
3. Reaproveitar
4. Reciclar
5. Recusar consumir produtos que gerem impactos socioambientais significativos.

Esse último R, em grande medida, irá definir o sucesso de qualquer iniciativa para a introdução de critérios ambientais no local de trabalho.

Nesse contexto, diante da importância que as instituições públicas possuem em “dar o exemplo” para redução de impactos socioambientais negativos, a A3P foi estruturada em cinco eixos temáticos prioritários, que são:

- 1) O uso racional dos recursos naturais e bens públicos;
- 2) Gestão adequada dos resíduos gerados;
- 3) Qualidade de vida no ambiente de trabalho;
- 4) Sensibilização e capacitação dos servidores; e
- 5) Licitações sustentáveis.

Descreveremos cada um a seguir:

#### 1. Uso racional dos recursos naturais e bens públicos

Usar racionalmente os recursos naturais e bens públicos implica em usá-los de forma econômica e racional evitando o seu desperdício, este eixo engloba o uso racional de energia, água e madeira além do consumo de papel, copos plásticos e outros materiais de expediente.

Estudos apontam que o consumo dos recursos naturais já excede em 30% a capacidade do planeta se regenerar, se mantivermos o ritmo atual, somado ao crescimento populacional, em torno de 2030 precisaríamos de mais dois planetas para nos manter.

O acúmulo de riqueza e o consumo cada vez maior de bens e serviços fazem parte das sociedades e economias modernas. Infelizmente, a cultura do desperdício é a marca do nosso tempo, fruto de um modelo econômico apoiado em padrões de consumo e produção insustentáveis, que ultrapassa as camadas de alta renda e paradoxalmente atinge as camadas menos favorecidas. Cabe-nos refletir sobre a origem e a hegemonia de uma cultura pautada pelo desperdício.

A economia brasileira caracteriza-se por elevado nível de desperdício de recursos naturais. A redução desses constitui verdadeira reserva de desenvolvimento para o Brasil, bem como fonte de bons negócios para empresas decididas a enfrentar o problema.

Quando se fala em meio ambiente, passam despercebidas oportunidades de negócios ou de redução de custos. Sendo o meio ambiente um potencial provedor de recursos mal aproveitados, sua inclusão no horizonte de negócios pode gerar atividades que proporcionem lucro ou pelo menos se paguem com a poupança de energia, de água, ou de outros recursos naturais. Reciclar resíduos, por exemplo, é transformá-los em produtos com valor agregado.

Conservar energia, água e outros recursos naturais é reduzir custos de produção. Tanto a proteção ambiental, em face da crescente demanda, como a potencialização de novas possibilidades de oferta ambiental adquiriu importância extraordinária, cuja influência sobre o desenvolvimento se torna cada vez mais relevante.

Uma abordagem básica relacionada às preocupações ambientais se constitui na utilização positiva do meio ambiente no processo de desenvolvimento. Trata-se da valorização de recursos que ainda não haviam sido incorporados à atividade econômica. É recurso hoje o que não foi recurso ontem. Poderá ser recurso amanhã o que não foi percebido hoje como recurso.

#### 2. Gestão adequada dos resíduos gerados

A gestão adequada dos resíduos passa pela adoção da política dos 5R's: Repensar, Reduzir, Reutilizar, Reciclar e Recusar. Dessa forma deve-se primeiramente pensar em reduzir o consumo e combater o desperdício para só então destinar o resíduo gerado corretamente.



A situação do manejo de resíduos sólidos no país é um assunto que tem recebido cada vez mais atenção por parte das instituições públicas, em todos os níveis de governo. Os governos federais e estaduais têm aplicado mais recursos e criado programas e linhas de crédito específicas voltadas para a gestão adequada dos resíduos. Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB, 2000), são coletados, diariamente, cerca de 228.413 toneladas de resíduos sólidos, sendo mais de 50% referente aos resíduos domiciliares.

Uma outra parte significativa desses resíduos é gerada pela administração pública na realização de suas atividades. Entre os resíduos produzidos em maiores quantidades encontram-se: papéis, plásticos, cartuchos e tonners, lâmpadas fluorescentes, lixo eletrônico e, em menor quantidade, vidros e metais, além de pilhas e baterias.

No que diz respeito à destinação dos resíduos no Brasil, nos últimos anos, também houve uma significativa melhoria da situação, mas ainda há muito a ser feito. Nesse sentido, é muito importante que os órgãos públicos definam e adotem mecanismos para destinação adequada dos resíduos gerados, aproveitando para promover a internalização do conceito dos 5Rs (Repensar, Recusar, Reduzir, Reutilizar e Reciclar) nos mais diversos órgãos e instituições da administração pública.

### O Princípio dos 5 R's

A política dos 5R's tem sido abordada em projetos de Educação Ambiental (EA) que trabalham a questão dos resíduos sólidos como tema gerador. Em relação à política dos 3R's, amplamente difundida e anterior a essa última, a política dos 5R's apresenta a vantagem de permitir aos administradores uma reflexão crítica do consumismo, ao invés de focar na reciclagem.

Segundo o Manual de Educação para o Consumo Sustentável, "a reciclagem é uma das alternativas de tratamento de resíduos sólidos mais vantajosas, tanto do ponto de vista ambiental como do social. Ela reduz o consumo de recursos naturais, poupa energia e água e ainda diminui o volume de lixo e a poluição. Além disso, quando há um sistema de coleta seletiva bem estruturado, a reciclagem pode ser uma atividade econômica rentável. Pode gerar emprego e renda para as famílias de catadores de materiais recicláveis, que devem ser os parceiros prioritários na coleta seletiva"

Ainda segundo esse Manual, a reciclagem começa com a coleta seletiva, que é a separação e o recolhimento, desde a origem dos resíduos sólidos potencialmente recicláveis. Para tanto, é preciso a parceria entre governos, empresas e sociedade civil, para se "desenvolver políticas adequadas e desfazer preconceitos em torno dos aspectos econômicos e da confiabilidade dos produtos reciclados".

### Separação Dos Resíduos Recicláveis

O Decreto nº 5.940/06, publicado em 26 de outubro de 2006, instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta na fonte geradora e sua destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis e constituiu a Comissão da Coleta Seletiva Solidária, criada no âmbito de cada órgão e entidade da administração pública federal direta e indireta com o objetivo de implantar e supervisionar a separação dos resíduos recicláveis descartados na fonte geradora e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

A implementação do Decreto nº 5.940/06, somada às ações da Agenda da Administração Pública Federal, constitui-se numa estratégia que busca a construção de uma nova cultura institucional para

um novo modelo de gestão dos resíduos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. A coleta seletiva é também uma maneira de sensibilizar as pessoas para questão do tratamento dispensado aos resíduos sólidos produzidos no dia-a-dia, quer seja nos ambientes públicos quanto nos privados.

Exemplo disso é a campanha nacional "SACO É UM SACO" de conscientização do consumidor, promovida pelo Ministério do Meio Ambiente, com vistas a alertar para a importância de reduzir o consumo de sacolas plásticas, utilizando alternativas para o transporte das compras e acondicionamento de lixo, e recusando sacos e sacolinhas sempre que possível.

### 3. Qualidade de vida no ambiente de trabalho

A qualidade de vida no ambiente de trabalho visa facilitar e satisfazer as necessidades do trabalhador ao desenvolver suas atividades na organização através de ações para o desenvolvimento pessoal e profissional.

A administração pública deve buscar permanentemente uma melhor Qualidade de Vida no Trabalho promovendo ações para o desenvolvimento pessoal e profissional de seus servidores. Para tanto, as instituições públicas devem desenvolver e implantar programas específicos que envolvam o grau de satisfação da pessoa com o ambiente de trabalho, melhoramento das condições ambientais gerais, promoção da saúde e segurança, integração social e desenvolvimento das capacidades humanas, entre outros fatores.

Tal qualidade de vida visa facilitar e satisfazer as necessidades do trabalhador ao desenvolver suas atividades na organização tendo como ideia básica o fato de que as pessoas são mais produtivas quanto mais satisfeitas e envolvidas com o próprio trabalho. Portanto, a ideia principal é a conciliação dos interesses dos indivíduos e das organizações, ou seja, ao melhorar a satisfação do trabalhador dentro de seu contexto laboral, melhora-se consequentemente a produtividade.

Também se faz necessário avaliar, de forma sistemática, a satisfação dos servidores, pois, nesse processo de autoconhecimento, as sondagens de opinião interna são uma importante ferramenta para detectar a percepção dos funcionários sobre os fatores intervinientes na qualidade de vida e na organização do trabalho. Entre os muitos fatores que implicam a melhoria na qualidade de vida no trabalho, segue abaixo algumas ações que podem ser implantadas:

#### Uso e desenvolvimento de capacidades

Aproveitamento das habilidades;  
Autonomia na atividade desenvolvida;  
Percepção do significado do trabalho.

#### Integração social e interna

Ausência de preconceitos;  
Criação de áreas comuns para integração dos servidores;  
Promoção dos relacionamentos interpessoais;  
Senso comunitário.

#### Respeito à legislação

Liberdade de expressão;  
Privacidade pessoal;  
Tratamento imparcial.

#### Condições de segurança e saúde no trabalho

Acesso para portadores de deficiência física;  
Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA;

# NOÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS E DE ACESSIBILIDADE

## TEORIA GERAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

### **Distinção entre Direitos e Garantias Fundamentais**

Pode-se dizer que os direitos fundamentais são os bens jurídicos em si mesmos considerados, de cunho declaratório, narrados no texto constitucional. Por sua vez, as garantias fundamentais são estabelecidas na mesma Constituição Federal como instrumento de proteção dos direitos fundamentais e, como tais, de cunho assecuratório.

### **Evolução dos Direitos e Garantias Fundamentais**

#### **– Direitos Fundamentais de Primeira Geração**

Possuem as seguintes características:

- surgiram no final do século XVIII, no contexto da Revolução Francesa, fase inaugural do constitucionalismo moderno, e dominaram todo o século XIX;
- ganharam relevo no contexto do Estado Liberal, em oposição ao Estado Absoluto;
- estão ligados ao ideal de liberdade;
- são direitos negativos, que exigem uma abstenção do Estado em favor das liberdades públicas;
- possuíam como destinatários os súditos como forma de proteção em face da ação opressora do Estado;
- são os direitos civis e políticos.

#### **– Direitos Fundamentais de Segunda Geração**

Possuem as seguintes características:

- surgiram no início do século XX;
- apareceram no contexto do Estado Social, em oposição ao Estado Liberal;
- estão ligados ao ideal de igualdade;
- são direitos positivos, que passaram a exigir uma atuação positiva do Estado;
- correspondem aos direitos sociais, culturais e econômicos.

#### **– Direitos Fundamentais de Terceira Geração**

Em um próximo momento histórico, foi despertada a preocupação com os bens jurídicos da coletividade, com os denominados interesses metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), nascendo os direitos fundamentais de terceira geração.

Direitos Metaindividuais		
	Natureza	Destinatários
Difusos	Indivisível	Indeterminados
Coletivos	Indivisível	Determináveis ligados por uma relação jurídica
Individuais Homogêneos	Divisível	Determinados ligados por uma situação fática

Os Direitos Fundamentais de Terceira Geração possuem as seguintes características:

- surgiram no século XX;
- estão ligados ao ideal de fraternidade (ou solidariedade), que deve nortear o convívio dos diferentes povos, em defesa dos bens da coletividade;
- são direitos positivos, a exigir do Estado e dos diferentes povos uma firme atuação no tocante à preservação dos bens de interesse coletivo;
- correspondem ao direito de preservação do meio ambiente, de autodeterminação dos povos, da paz, do progresso da humanidade, do patrimônio histórico e cultural, etc.

#### **– Direitos Fundamentais de Quarta Geração**

Segundo Paulo Bonavides, a globalização política é o fator histórico que deu origem aos direitos fundamentais de quarta geração. Eles estão ligados à democracia, à informação e ao pluralismo. Também são transindividuais.

#### **– Direitos Fundamentais de Quinta Geração**

Paulo Bonavides defende, ainda, que o direito à paz representaria o direito fundamental de quinta geração.

#### **Características dos Direitos e Garantias Fundamentais**

São características dos Direitos e Garantias Fundamentais:

- Historicidade:** não nasceram de uma só vez, revelando sua índole evolutiva;
- Universalidade:** destinam-se a todos os indivíduos, independentemente de características pessoais;
- Relatividade:** não são absolutos, mas sim relativos;
- Irrenunciabilidade:** não podem ser objeto de renúncia;
- Inalienabilidade:** são indisponíveis e inalienáveis por não possuírem conteúdo econômico-patrimonial;
- Imprescritibilidade:** são sempre exercíveis, não desaparecendo pelo decurso do tempo.

#### **Destinatários dos Direitos e Garantias Fundamentais**

Todas as pessoas físicas, sem exceção, jurídicas e estatais, são destinatárias dos direitos e garantias fundamentais, desde que compatíveis com a sua natureza.

#### **Eficácia Horizontal dos Direitos e Garantias Fundamentais**

Muito embora criados para regular as relações verticais, de subordinação, entre o Estado e seus súditos, passam a ser empregados nas relações provadas, horizontais, de coordenação, envolvendo pessoas físicas e jurídicas de Direito Privado.

#### **Natureza Relativa dos Direitos e Garantias Fundamentais**

Encontram limites nos demais direitos constitucionalmente consagrados, bem como são limitados pela intervenção legislativa ordinária, nos casos expressamente autorizados pela própria Constituição (princípio da reserva legal).

### Colisão entre os Direitos e Garantias Fundamentais

O princípio da proporcionalidade sob o seu triplo aspecto (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) é a ferramenta apta a resolver choques entre os princípios esculpidos na Carta Política, sopesando a incidência de cada um no caso concreto, preservando ao máximo os direitos e garantias fundamentais constitucionalmente consagrados.

### Os quatro status de Jellinek

a) *status passivo ou subjectionis*: quando o indivíduo se encontra em posição de subordinação aos poderes públicos, caracterizando-se como detentor de deveres para com o Estado;

b) *status negativo*: caracterizado por um espaço de liberdade de atuação dos indivíduos sem ingerências dos poderes públicos;

c) *status positivo ou status civitatis*: posição que coloca o indivíduo em situação de exigir do Estado que atue positivamente em seu favor;

d) *status ativo*: situação em que o indivíduo pode influir na formação da vontade estatal, correspondendo ao exercício dos direitos políticos, manifestados principalmente por meio do voto.

## DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os Direitos Humanos são entendidos como os direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, linguagem, religião ou qualquer outra condição. São fundamentados na dignidade e valor de cada ser humano e devem ser respeitados e protegidos por todos os Estados e organizações.

### Princípios Fundamentais

Os Direitos Humanos baseiam-se em princípios universais, que incluem:

– **Universalidade**: todos os seres humanos têm direitos, independentemente de onde vivem ou quem são.

– **Inalienabilidade**: Direitos Humanos não podem ser tirados, a menos em circunstâncias específicas e de acordo com o devido processo.

– **Interdependência e Indivisibilidade**: todos os Direitos Humanos estão interligados e são igualmente importantes.

– **Igualdade e não discriminação**: cada pessoa tem o direito de gozar de seus Direitos Humanos sem discriminação de qualquer tipo.

– **Participação e inclusão**: todos têm o direito de participar e ser incluídos nas decisões que afetam suas vidas.

– **Responsabilidade**: estados e atores têm a responsabilidade de proteger e promover Direitos Humanos.

### Características Principais

– **Inatos**: são inerentes à condição humana.

– **Universais**: pertencem a todos, independentemente de qualquer distinção.

– **Inalienáveis**: não podem ser retirados.

– **Imprescritíveis**: não expiram ou desaparecem com o tempo.

– **Irrenunciáveis**: indivíduos não podem abrir mão voluntariamente deles.

### Gerações de Direitos Humanos

Os Direitos Humanos evoluíram ao longo do tempo e, frequentemente, são categorizados em “gerações” para refletir essa evolução.

**1. Primeira Geração - Direitos Cívicos e Políticos**: estes são os direitos do indivíduo frente ao Estado. Incluem o direito à vida, à liberdade, à igualdade perante a lei, liberdade de expressão e direito a um julgamento justo.

**2. Segunda Geração - Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**: relacionados com as condições necessárias para viver uma vida digna. Incluem o direito ao trabalho, à educação, à saúde, à cultura e à proteção social.

**3. Terceira Geração - Direitos de Solidariedade ou Coletivos**: estes refletem preocupações mais amplas, como o direito a um desenvolvimento sustentável, à paz, à autodeterminação dos povos e a um ambiente saudável.

**4. Quarta e Quinta Gerações**: estas são categorias em evolução e incluem questões como direitos digitais, genéticos e de grupos específicos, como indígenas e minorias.

Os Direitos Humanos, com suas características, princípios e gerações distintas, formam um corpo robusto de direitos que buscam proteger e promover a dignidade humana em todas as suas facetas. À medida que a sociedade evolui, também evoluem os Direitos Humanos, refletindo as necessidades e desafios emergentes de nosso tempo. É crucial entender esses conceitos, pois eles formam a base para um mundo mais justo e equitativo, onde cada indivíduo é valorizado e protegido.

### Evolução e importância histórica dos Direitos Humanos

Apesar de sua expressão moderna, os Direitos Humanos têm raízes para além da modernidade, tendo em vista a antiga inclinação humana para o senso de justiça. A verdadeira consolidação dos Direitos Humanos se deu em meados do século XX, como um fenômeno do pós-guerra, em resposta às atrocidades e os horrores do nazismo. Diante da necessidade de resguardar e efetivar os direitos fundamentais da pessoa humana, foram surgindo normas que tutelam os bens primordiais da vida. E, dentre esses bens primordiais, a dignidade humana tornou-se princípio basilar dos Direitos Humanos, trazendo novos direitos e acepções à legislação.

Historicamente, desde a Antiguidade, na fase pré-Estado Constitucional a afirmação dos direitos humanos tem influência da Democracia Ateniense, da República Romana, do Cristianismo da Idade Média, das revoluções liberais e das ideias iluministas até a sua internacionalização e constitucionalização. Somente num momento histórico posterior ao absolutismo se permitiu algum resgate da aproximação entre a Moral e o Direito, qual seja o da **Revolução Intelectual dos séculos XVII e XVIII**, com o movimento do **Iluminismo**, que conferiu alicerce para as **Revoluções Francesa e Industrial**. O Iluminismo lançou base para os principais eventos que ocorreram no início da Idade Contemporânea, quais sejam as **Revoluções Francesa, Americana e Industrial**.

No final do século XIX e no início de século XX, o mundo passou por variadas crises de instabilidade diplomática, posto que vários países possuíam condições suficientes para se sobreporem sobre os demais, resultado dos avanços tecnológicos e das melhorias no padrão de vida da sociedade. Neste contexto, surgiram condições para a eclosão das duas Guerras Mundiais, eventos que alteraram o curso da história da civilização ocidental.

Embora o processo de internacionalização dos direitos humanos tenha antecedentes no pós-Primeira Guerra Mundial, notadamente, com a criação da **Liga das Nações** e da **Organização Internacional do Trabalho** com o **Tratado de Versalhes de 1919**, é no **pós-Segunda Guerra Mundial** que se encontram as bases do **direito internacional dos direitos humanos**.

Os eventos da Segunda Guerra Mundial foram marcados por retrocesso e desumanização em matéria de Direitos Humanos, com o devido respaldo jurídico do ordenamento dos países bélicos.

A perspectiva contemporânea de direitos humanos emerge no contexto do Pós-Segunda Guerra Mundial, tendo como marcos: a **Carta da ONU**, de 1945, que institui a Organização das Nações Unidas e a **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 1948, que é o primeiro documento a reconhecer materialmente os direitos humanos.

## DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

*Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948.*

### PREÂMBULO

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da humanidade e que o advento de um mundo em que mulheres e homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum,

Considerando ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão,

Considerando ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações,

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla,

Considerando que os Países-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do ser humano e a observância desses direitos e liberdades,

Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso,

Agora portanto a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacio-

nal, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

### ARTIGO 1

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

### ARTIGO 2

1. Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

2. Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania.

### ARTIGO 3

Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

### ARTIGO 4

Ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas.

### ARTIGO 5

Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.

### ARTIGO 6

Todo ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei.

### ARTIGO 7

Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

### ARTIGO 8

Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

### ARTIGO 9

Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.

**ARTIGO 10**

Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

**ARTIGO 11**

1. Todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.

2. Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional. Também não será imposta pena mais forte de que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso.

**ARTIGO 12**

Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

**ARTIGO 13**

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar.

**ARTIGO 14**

1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

2. Esse direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

**ARTIGO 15**

1. Todo ser humano tem direito a uma nacionalidade.

2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

**ARTIGO 16**

1. Os homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, têm o direito de contrair matrimônio e fundar uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução.

2. O casamento não será válido senão com o livre e pleno consentimento dos nubentes.

3. A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado.

**ARTIGO 17**

1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.

2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

**ARTIGO 18**

Todo ser humano tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; esse direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença pelo ensino, pela prática, pelo culto em público ou em particular.

**ARTIGO 19**

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

**ARTIGO 20**

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica.

2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

**ARTIGO 21**

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

**ARTIGO 22**

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

**ARTIGO 23**

1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.

3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.



# NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

## ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; CONCEITOS; ELEMENTOS

### — 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 positividade do Direito em determinado Estado e seu respectivo exercício.

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

**ESTADO = POVO + TERRITÓRIO + SOBERANIA**

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

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

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

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

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

**— Governo**

**Conceito**

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

O Brasil adota a República como forma de Governo e o federalismo como forma de Estado. Em sua obra *Direito Administrativo da Série Advocacia Pública*, o renomado jurista Leandro Zannoni, assegura que governo é elemento do Estado e o explana como “a atividade política organizada do Estado, possuindo ampla discricionariedade, sob responsabilidade constitucional e política” (p. 71).

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

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

**— Administração pública**

**Conceito**

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

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

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

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

Em suma, temos:

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



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

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

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

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

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

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

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

— **Observação importante:**

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

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

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

**Princípios da administração pública**

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

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

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

Os princípios colocam em prática as 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.

## DIREITO ADMINISTRATIVO; CONCEITO; OBJETO; FONTES

### Conceito

De início, convém ressaltar que o estudo desse ramo do Direito, denota a distinção entre o Direito Administrativo, bem como entre as normas e princípios que nele se inserem.

No entanto, o Direito Administrativo, como sistema jurídico de normas e princípios, somente veio a surgir com a instituição do Estado de Direito, no momento em que o Poder criador do direito passou também a respeitá-lo. Tal fenômeno teve sua origem com os movimentos constitucionalistas, cujo início se deu no final do século XVIII. Por meio do novo sistema, o Estado passou a ter órgãos específicos para o exercício da Administração Pública e, por isso, foi necessário a desenvoltura do quadro normativo disciplinante das relações internas da Administração, bem como das relações entre esta e os administrados. Assim sendo, pode considerar-se que foi a partir do século XIX que o mundo jurídico abriu os olhos para a existência do Direito Administrativo.

Destaca-se ainda, que o Direito Administrativo foi formado a partir da teoria da separação dos poderes desenvolvida por Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, 1748, e acolhida de forma universal pelos Estados de Direito. Até esse momento, o absolutismo reinante e a junção de todos os poderes governamentais nas mãos do Soberano não permitiam o desenvolvimento de quaisquer teorias que visassem a reconhecer direitos aos súditos, e que se opusessem às ordens do Príncipe. Prevalencia o domínio operante da vontade onipotente do Monarca.

Conceituar com precisão o Direito Administrativo é tarefa difícil, uma vez que o mesmo é marcado por divergências doutrinárias, o que ocorre pelo fato de cada autor evidenciar os critérios que considera essenciais para a construção da definição mais apropriada para o termo jurídico apropriado.

De antemão, ao entrar no fundamento de algumas definições do Direito Administrativo,

Considera-se importante denotar que o Estado desempenha três funções essenciais. São elas: **Legislativa, Administrativa e Jurisdicional.**

Pondera-se que os poderes **Legislativo, Executivo e Judiciário** são independentes, porém, em tese, harmônicos entre si. Os poderes foram criados para desempenhar as funções do Estado. Desta forma, verifica-se o seguinte:

### Funções do Estado:

- Legislativa
- Administrativa
- Jurisdicional

### Poderes criados para desenvolver as funções do estado:

- Legislativo
- Executivo
- Judiciário

Inferre-se que cada poder exerce, de forma fundamental, uma das funções de Estado, é o que denominamos de **FUNÇÃO TÍPICA.**



CÓD:OP-115JH-24  
7908403556502

# TRF 1

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

Analista Judiciário- Área Administrativa

EDITAL Nº 1, DE 12 DE JUNHO DE 2024

VOLUME II

## **Noções de Direito Constitucional**

1. Constituição: conceito e classificação . . . . .	7
2. Aplicabilidade das normas constitucionais; Normas de eficácia plena, contida e limitada; Normas programáticas . . . . .	12
3. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Princípios fundamentais; Direitos e garantias fundamentais; Direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, partidos políticos . . .	14
4. Organização político administrativa do Estado; Estado federal brasileiro, União, Estados, Distrito Federal, municípios e territórios . . . . .	24
5. Administração pública; Disposições gerais, servidores públicos. . . . .	32
6. Poder Executivo; Atribuições e responsabilidades do Presidente da República . . . . .	37
7. Poder Legislativo; Estrutura; Funcionamento e atribuições; Processo legislativo; Fiscalização contábil, financeira e orçamentária; Comissões parlamentares de inquérito . . . . .	40
8. Poder Judiciário; Disposições gerais; Órgãos do Poder Judiciário; Organização e competências; Conselho Nacional de Justiça; Composição e competências . . . . .	50
9. Funções essenciais à Justiça; Ministério Público; Advocacia e Advocacia Pública; Defensoria Pública. . . . .	62

## **Noções de Administração**

1. Conceitos básicos em administração: eficiência, eficácia, efetividade, qualidade . . . . .	69
2. Papéis do administrador . . . . .	71
3. Funções da administração: planejamento, organização, direção e controle. Planejamento: níveis estratégico, tático e operacional . . . . .	72
4. Planejamento estratégico: conceitos, princípios, métodos e ferramentas . . . . .	76
5. Organização: princípios de organização; tipos de estrutura organizacional; departamentalização; centralização e descentralização . . . . .	79
6. Controle: tipos de controle; sistemas de controle; fatores contingenciais dos sistemas de controle. . . . .	80
7. Balanced scorecard . . . . .	86
8. Processo decisório: tipos de decisões; modelo de decisão racional; técnicas de apoio à decisão . . . . .	87
9. heurísticas . . . . .	90
10. Gestão de projetos: conceitos, fundamentos, indicadores, técnicas de programação e de análise de desempenho de projetos . . . . .	91
11. Gestão de processos: conceitos, fundamentos, técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos . . . . .	92
12. Gestão de pessoas: conceitos básicos; estratégias de RH; processos de gestão de recursos humanos; indicadores de gestão de recursos humanos . . . . .	94
13. Treinamento e desenvolvimento: conceitos básicos; métodos; avaliação de programas de treinamento e desenvolvimento . . . . .	103
14. Gestão do desempenho humano: conceitos básicos; métodos de avaliação de desempenho de pessoas; reconhecimento . . . . .	109
15. Gestão por competências: competências organizacionais, coletivas e individuais; mapeamento, avaliação e desenvolvimento de competências . . . . .	114
16. Desenvolvimento organizacional: conceitos, o processo de desenvolvimento organizacional, técnicas de desenvolvimento organizacional . . . . .	115
17. Comportamento organizacional: liderança; motivação; atitudes e satisfação no trabalho; trabalho em equipe; comunicação . . . . .	116
18. Cultura organizacional . . . . .	123
19. Gestão de estoques e materiais: classificação ABC; políticas de estoque; controle de estoques; estoques máximo, médio e de segurança. Cálculos em gestão de estoques: tempo de reposição, ponto de pedido, estoques médio e máximo, giro de estoque, custo de manutenção do estoque, lote econômico de compra, número de pedidos, avaliação de estoques. . . . .	125

20. Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos .....	147
21. Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos .....	147
22. Processos e certificação ISO 9000:2000.....	147
23. Noções de estatística aplicada ao controle e à melhoria de processos .....	148

## *Administração Financeira e Orçamentária*

1. Administração Financeira e Orçamentária: Orçamento público: conceitos e princípios orçamentários .....	155
2. Evolução conceitual do orçamento público .....	161
3. Orçamento público no Brasil: Títulos I, IV, V e VI da Lei n. 4.320/1964 .....	164
4. Orçamento-Programa: fundamentos e técnicas .....	164
5. Leis de Créditos Adicionais .....	175
6. Plano Plurianual (PPA): estrutura, base legal, objetivos, conteúdo, tipos de programas .....	176
7. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): objetivos, estrutura, base legal e conteúdo, Anexos de Metas Fiscais, Anexos de Riscos Fiscais, critérios para limitação de empenho .....	180
8. Classificações orçamentárias .....	226
9. Classificação da despesa pública: institucional, funcional, programática, pela natureza e classificações adicionais previstas no Manual Técnico de Orçamento (MTO) .....	233
10. Classificação da receita pública: institucional, por categorias econômicas, por fontes e classificações adicionais previstas no Manual Técnico de Orçamento (MTO) .....	246
11. Ciclo orçamentário: elaboração da proposta, discussão, votação e aprovação da lei de orçamento .....	248
12. Execução orçamentária e financeira: estágios e execução da despesa pública e da receita pública .....	252
13. Programação de desembolso e mecanismos retificadores do orçamento .....	252
14. Tópicos selecionados da Lei Complementar n. 101/2000: princípios, conceitos, planejamento, renúncia de receitas, geração de despesas, transferências voluntárias, destinação de recursos para o setor privado, transparência da gestão fiscal, prestação de contas e fiscalização da gestão fiscal .....	252
15. Transparência na Administração Pública .....	268
16. Boas práticas de transparência no setor público .....	269
17. Lei Complementar n. 131/2009, e portarias regulamentares.....	269
18. Lei n. 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação e decretos regulamentadores .....	270

---

## ***Noções De Contabilidade Aplicada Ao Setor Público***

1. Conceito, objeto e regime. Campo de aplicação .....	281
2. Patrimônio nas entidades públicas: bens públicos, classificação dos bens públicos, dívida pública fundada ou consolidada, dívida fluante, patrimônio financeiro e patrimônio permanente .....	285
3. Receita e Despesa públicas: definições, estágios (etapas), procedimentos contábeis e divulgação (evidenciação). Receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias. Restos a pagar. Dívida Pública. Despesas de exercícios anteriores. Operações de Crédito .....	287
4. Plano de Contas Aplicado ao Setor Público .....	302
5. Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais .....	304
6. Transparência da Gestão Fiscal: Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal .....	313
7. Lei n. 4.320/1964 .....	314

## ***Noções De Direito Penal***

1. Dos crimes contra a Administração Pública: Crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral, Crimes praticados por particular contra a administração em geral .....	317
2. Crimes contra a administração da justiça .....	329
3. Legislação Especial: Crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor (Lei n. 7.716/1989 e Lei n. 14.532/2023).....	337
4. Lei n. 13.869/2019: Crimes de abuso de autoridade.....	340

---

# NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

## CONSTITUIÇÃO: CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO

### Conceito de Constituição

A Constituição é a norma suprema que rege a organização de um Estado Nacional.

Por não haver na doutrina um consenso sobre o conceito de Constituição, faz-se importante o estudo das diversas concepções que o englobam. Então vejamos:

#### – Constituição Sociológica

Idealizada por Ferdinand Lassalle, em 1862, é aquela que deve traduzir a soma dos fatores reais de poder que rege determinada nação, sob pena de se tornar mera folha de papel escrita, que não corresponde à Constituição real.

#### – Constituição Política

Desenvolvida por Carl Schmitt, em 1928, é aquela que decorre de uma decisão política fundamental e se traduz na estrutura do Estado e dos Poderes e na presença de um rol de direitos fundamentais. As normas que não traduzirem a decisão política fundamental não serão Constituição propriamente dita, mas meras leis constitucionais.

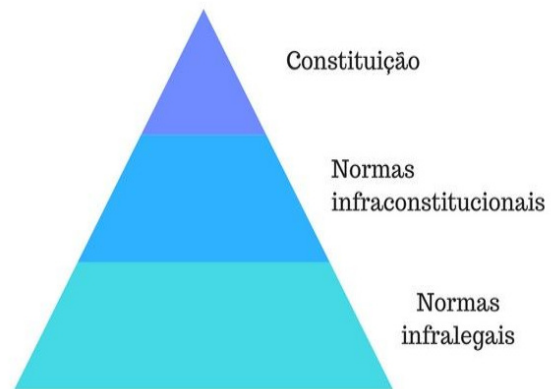
#### – Constituição Jurídica

Fundada nas lições de Hans Kelsen, em 1934, é aquela que se constitui em norma hipotética fundamental pura, que traz fundamento transcendental para sua própria existência (sentido lógico-jurídico), e que, por se constituir no conjunto de normas com mais alto grau de validade, deve servir de pressuposto para a criação das demais normas que compõem o ordenamento jurídico (sentido jurídico-positivo).

Na concepção jurídico-positiva de Hans Kelsen, a Constituição ocupa o ápice da pirâmide normativa, servindo como paradigma máximo de validade para todas as demais normas do ordenamento jurídico.

Ou seja, as leis e os atos infralegais são hierarquicamente inferiores à Constituição e, por isso, somente serão válidos se não contrariarem as suas normas.

Abaixo, segue a imagem ilustrativa da Pirâmide Normativa:  
**Pirâmide Normativa**



Como Normas Infraconstitucionais entendem-se as Leis Complementares e Ordinárias;

Como Normas Infralegais entendem-se os Decretos, Portarias, Instruções Normativas, Resoluções, etc.

### Constitucionalismo

Canotilho define o constitucionalismo como uma teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade.

Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos.

O conceito de constitucionalismo transporta, assim, um claro juízo de valor. É, no fundo, uma teoria normativa da política, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo.

Partindo, então, da ideia de que o Estado deva possuir uma Constituição, avança-se no sentido de que os textos constitucionais contêm regras de limitação ao poder autoritário e de prevalência dos direitos fundamentais, afastando-se a visão autoritária do antigo regime.

### Poder Constituinte Originário, Derivado e Decorrente - Reforma (Emendas e Revisão) e Mutação da Constituição

Canotilho afirma que o poder constituinte tem suas raízes em uma força geral da Nação. Assim, tal força geral da Nação atribui ao povo o poder de dirigir a organização do Estado, o que se convencionou chamar de poder constituinte.

Munido do poder constituinte, o povo atribui parcela deste a órgãos estatais especializados, que passam a ser denominados de Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Portanto, o poder constituinte é de titularidade do povo, mas é o Estado, por meio de seus órgãos especializados, que o exerce.

#### – Poder Constituinte Originário

É aquele que cria a Constituição de um novo Estado, organizando e estabelecendo os poderes destinados a reger os interesses de uma sociedade. Não deriva de nenhum outro poder,



não sofre qualquer limitação na órbita jurídica e não se subordina a nenhuma condição, por tudo isso é considerado um poder de fato ou poder político.

– **Poder Constituinte Derivado**

Também é chamado de Poder instituído, de segundo grau ou constituído, porque deriva do Poder Constituinte originário, encontrando na própria Constituição as limitações para o seu exercício, por isso, possui natureza jurídica de um poder jurídico.

– **Poder Constituinte Derivado Decorrente**

É a capacidade dos Estados, Distrito Federal e unidades da Federação elaborarem as suas próprias Constituições (Lei Orgânica), no intuito de se auto-organizarem. O exercente deste Poder são as Assembleias Legislativas dos Estados e a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

– **Poder Constituinte Derivado Reformador**

Pode editar emendas à Constituição. O exercente deste Poder é o Congresso Nacional.

– **Mutação da Constituição**

A interpretação constitucional deverá levar em consideração todo o sistema. Em caso de antinomia de normas, buscar-se-á a solução do aparente conflito através de uma interpretação sistemática, orientada pelos princípios constitucionais.

Assim, faz-se importante diferenciarmos reforma e mutação constitucional. Vejamos:

– **Reforma Constitucional** seria a modificação do texto constitucional, através dos mecanismos definidos pelo poder constituinte originário (emendas), alterando, suprimindo ou acrescentando artigos ao texto original.

– **Mutações Constitucionais** não seria alterações físicas, palpáveis, materialmente perceptíveis, mas sim alterações no significado e sentido interpretativo de um texto constitucional. A transformação não está no texto em si, mas na interpretação daquela regra enunciada. O texto permanece inalterado.

As mutações constitucionais, portanto, exteriorizam o caráter dinâmico e de prospecção das normas jurídicas, através de processos informais. Informais no sentido de não serem previstos dentre aquelas mudanças formalmente estabelecidas no texto constitucional.

**Métodos de Interpretação Constitucional**

A hermenêutica constitucional tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das normas constitucionais. É a ciência que fornece a técnica e os princípios segundo os quais o operador do Direito poderá apreender o sentido social e jurídico da norma constitucional em exame, ao passo que a interpretação consiste em desvendar o real significado da norma. É, enfim, a ciência da interpretação das normas constitucionais.

A interpretação das normas constitucionais é realizada a partir da aplicação de um conjunto de métodos hermenêuticos desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência. Vejamos cada um deles:

– **Método Hermenêutico Clássico**

Também chamado de método jurídico, desenvolvido por Ernest Forsthoff, considera a Constituição como uma lei em sentido amplo, logo, a arte de interpretá-la deverá ser realizada tal qual a de uma lei, utilizando-se os métodos de interpretação clássicos, como, por exemplo, o literal, o lógico-sistemático, o histórico e o teleológico.

– **Literal ou gramatical:** examina-se separadamente o sentido de cada vocábulo da norma jurídica. É tida como a mais singela forma de interpretação, por isso, nem sempre é o mais indicado;

– **Lógico-sistemático:** conduz ao exame do sentido e do alcance da norma de forma contextualizada ao sistema jurídico que integra. Parte do pressuposto de que a norma é parcela integrante de um todo, formando um sistema jurídico articulado;

– **Histórico:** busca-se no momento da produção normativa o verdadeiro sentido da lei a ser interpretada;

– **Teleológico:** examina o fim social que a norma jurídica pretende atingir. Possui como pressuposto a intenção do legislador ao criar a norma.

– **Método Tópico-Problemático**

Este método valoriza o problema, o caso concreto. Foi idealizado por Theodor Viehweg. Ele interpreta a Constituição tentando adaptar o problema concreto (o fato social) a uma norma constitucional. Busca-se, assim, solucionar o problema “encaixando” em uma norma prevista no texto constitucional.

– **Método Hermenêutico-Concretizador**

Seu principal mentor foi Konrad Hesse. Concretizar é aplicar a norma abstrata ao caso concreto.

Este método reconhece a relevância da pré-compreensão do intérprete acerca dos elementos envolvidos no texto constitucional a ser desvendado.

A reformulação desta pré-compreensão e a subsequente releitura do texto normativo, com o posterior contraponto do novo conteúdo obtido com a realidade social (movimento de ir e vir) deve-se repetir continuamente até que se chegue à solução ótima do problema. Esse movimento é denominado círculo hermenêutico ou espiral hermenêutica.

– **Método Científico-Espiritual**

Desenvolvido por Rudolf Smend. Baseia-se no pressuposto de que o intérprete deve buscar o espírito da Constituição, ou seja, os valores subjacentes ao texto constitucional.

É um método marcadamente sociológico que analisa as normas constitucionais a partir da ordem de valores imanentes do texto constitucional, a fim de alcançar a integração da Constituição com a realidade social.

– **Método Normativo-Estruturante**

Pensado por Friedrich Muller, parte da premissa de que não há uma identidade entre a norma jurídico-constitucional e o texto normativo. A norma constitucional é mais ampla, uma vez que alcança a realidade social subjacente ao texto normativo.

Assim, compete ao intérprete identificar o conteúdo da norma constitucional para além do texto normativo. Daí concluir-se que a norma jurídica só surge após a interpretação do texto normativo.

**Princípios de Interpretação Constitucional**

– **Princípio da Unidade da Constituição**

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

– **Princípio do Efeito Integrador**

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

– **Princípio da Máxima Efetividade**

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

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

– **Princípio da Justeza**

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

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

– **Princípio da Harmonização**

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

– **Princípio da Força Normativa da Constituição**

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

– **Princípio da Interpretação conforme a Constituição**

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

– **Princípio da Supremacia**

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

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

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

– **Princípio da Simetria**

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

– **Princípio dos Poderes Implícitos**

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

**Classificação das Constituições**

– **Quanto à Origem**

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

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

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

– **Quanto ao Conteúdo**

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

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

– **Quanto à Forma**

**a) Escrita ou Instrumental:** formada por um texto;

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

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

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

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

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

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

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

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

**e) Semirígida ou Semiflexível:** dotada de parte rígida e parte flexível.

– **Quanto à Extensão**

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

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

– **Quanto à Finalidade**

**a) Garantia:** contém proteção especial às liberdades públicas;

**b) Dirigente:** confere atenção especial à implementação de programas pelo Estado.

– **Quanto ao Modo de Elaboração**

**a) Dogmática:** sistematizada a partir de ideias fundamentais;

**b) Histórica:** de elaboração lenta, pois se materializa a partir dos costumes, que se modificam ao longo do tempo.

– **Quanto à Ideologia**

**a) Ortodoxa:** forjada sob a ótica de somente uma ideologia;

**b) Eclética:** fundada em valores plurais.

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

**a) Normativa:** dotada de valor jurídico legítimo;

**b) Nominal:** sem valor jurídico, apenas social;

**c) Semântica:** tem importância jurídica, mas não valoração legítima, pois é criada apenas para justificar o exercício de um Poder não democrático.

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

#### Classificação das Normas Constitucionais

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

#### História Constitucional Brasileira

##### – Constituição de 1824<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

##### – Constituição de 1891

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

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

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

Também nesta Constituição ficou estabelecida, em seu artigo terceiro, uma zona de 14.400 Km<sup>2</sup> no Planalto Central, para a futura Capital Federal.

A Constituição de 1891 vigorou por 39 anos.

##### – Constituição de 1934

Foi promulgada pela Assembleia Constituinte no primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas e preservou a essência do modelo liberal da Constituição anterior.

Garantiu maior poder ao governo federal; instituiu o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos e o voto feminino, já instituídos pelo Código Eleitoral de 1932; fixou um salário mínimo; introduziu a organização sindical mantida pelo Estado.

Criou o mandado de segurança. Sob a rubrica “Da Ordem Econômica e Social”, explicitava que deveria possibilitar “a todos existência digna” e sob a rubrica “Da família, da Educação e da Cultura” proclamava a educação “direito de todos”.

Mudou também o enfoque da democracia individualista para a democracia social. Estabeleceu os critérios acerca da criação da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral. O Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados com colaboração do Senado, sendo aquela constituída por representantes eleitos pela população e por organizações de caráter profissional e trabalhista.

A Constituição de 1934 vigorou por 3 anos.

##### – Constituição de 1937

No início de novembro de 1937, tropas da polícia militar do Distrito Federal cercaram o Congresso e impediram a entrada dos parlamentares. No mesmo dia, Vargas apresentou uma nova fase política e a entrada em vigor de nova Carta Constitucional. Começava oficialmente o “Estado Novo”. Deu-se a supressão dos partidos políticos e a concentração de poder nas mãos do chefe supremo.

<sup>1</sup> [https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/copy\\_of\\_museu/publicacoes/arquivos-pdf/Constituicoes%20Brasileiras-PDF.pdf](https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/copy_of_museu/publicacoes/arquivos-pdf/Constituicoes%20Brasileiras-PDF.pdf)

# NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO

## CONCEITOS BÁSICOS EM ADMINISTRAÇÃO: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA, EFETIVIDADE, QUALIDADE

A maioria das organizações, além de eficientes e eficazes<sup>1</sup>, precisam ser competitivas, ou seja, precisam ser mais eficientes e eficazes que seus concorrentes. A linha de base, a longo prazo, é a sobrevivência e o crescimento, pela constante melhoria do desempenho, respeitando os valores e princípios organizacionais. Os lucros viriam como consequência. Sendo assim, cabe compreender a relevância da eficácia, a eficiência e a efetividade na organização.

### Eficiência

A eficiência de uma organização depende de **como seus recursos são utilizados**, então eficiência significa:

- Realizar atividades ou tarefas da maneira certa, sem erros e atrasos;
- Realizar tarefas de maneira inteligente, com o mínimo de esforço e com o melhor aproveitamento possível de recursos.

O princípio da eficiência é o da relação entre esforço e resultado: quanto menor o esforço necessário para produzir um resultado, mais eficiente é o processo. Autores relacionam a eficiência com a economicidade.

Assim, mede a relação entre a quantidade de produto ou serviço e custo dos insumos envolvidos.

A eficiência é medida na entrada do processo. Refere-se a consumo de recursos.

Quantos recursos consumimos em relação ao que propusemos a consumir?

### O Foco da Eficiência está no(a):

- No método, no caminho e na forma de fazermos;
- Assim como na: economia de meios, o menor consumo de recursos para atingir ao objetivo.

Já a antítese da eficiência é o desperdício, que ocorre quando:

- Mais recursos são usados do que os necessários para realizar um objetivo;

- Consomem-se recursos e nenhum objetivo é realizado;
- Produtos e serviços (objetivos) desnecessários são realizados.

### Eliminar Desperdícios Significa:

- Reduzir ao mínimo atividade que não agrega valor ao produto ou serviço;
- Agregar valor significa realizar operações estritamente relacionadas com a elaboração do produto ou prestação do serviço.

Depois de eliminados ou reduzidos ao mínimo indispensável os desperdícios, o que resta é atividade ou esforço que agrega valor ao produto;

A eliminação de desperdícios diminui os custos de produção sem que o valor do produto para o cliente fique comprometido.

**Veja Palavras-Chave da Eficiência:** Ausência de desperdícios. Uso econômico de recursos. Menor quantidade de recursos para produzir mais resultados. Fazer bem alguma tarefa. Utilização dos recursos de forma produtiva, de maneira econômica; fazer melhor o uso dos recursos disponíveis em uma organização.

### Eficácia

- Consiste em fazer a coisa certa (não necessariamente da maneira certa);
- Relacionada a atingir o objetivo;
- Se desejamos fazer algo e temos êxito, somos eficazes;
- Cumprir a missão é chegar ao resultado;
- É o conceito de desempenho que envolve a comparação entre objetivos (desempenho esperado) e resultados (desempenho realizado);
- Significa o grau ou taxa de realização dos objetivos finais da organização;
- Deve ser o objetivo prioritário para todas as organizações;
- Mede aspectos do produto ou serviço final, em termos de alcance de metas;
- Significa realizar as coisas certas, pontualmente, e com os requisitos de qualidade especificados;
- A eficácia está na saída do processo. A sua medida é igual a: output obtido;
- Grau em que se alcançam os objetivos e as metas em um determinado período de tempo, sem levar em conta os custos.

### Indicadores que são Utilizados para Planejar e Controlar o Desempenho

- Satisfação dos clientes com os produtos;
- Fidelização de clientes;
- Ganho de novos clientes;
- Volume de reclamações;
- Atendimento de reclamações;
- Facilidade de acesso aos serviços de atendimento.

No que diz respeito à Eficácia, Maximiano conclui que a eficácia é a relação entre resultados e objetivos. Não adianta muito produzir resultados de maneira eficiente, se não forem os resultados corretos. A diferença entre eficiência e eficácia pode ser ilustrada pela história das duas principais empresas automobilísticas do mundo: Ford e General Motors.

Embora Henry Ford fosse um mestre da eficiência, foi a GM que se transformou na maior e mais bem-sucedida empresa do ramo. Esse desempenho é o resultado de sua orientação para o mercado e não apenas para o processo produtivo. Enquanto a Ford tinha uma estratégia de fazer eficientemente o mesmo carro, a GM se orientou para fazer um carro para cada tipo de cliente. Portanto eficácia significa:

- Grau de coincidência dos resultados em relação aos objetivos;
- Capacidade de um sistema, processo, produto ou serviço de

<sup>1</sup> BATEMAN, Thomas S. e SNELL, Scott A. *Administração – Construindo Vantagem Competitiva*. Atlas. São Paulo, 1998.

resolver um problema;  
 - Fazer as coisas certas;  
 - Sobrevivência;

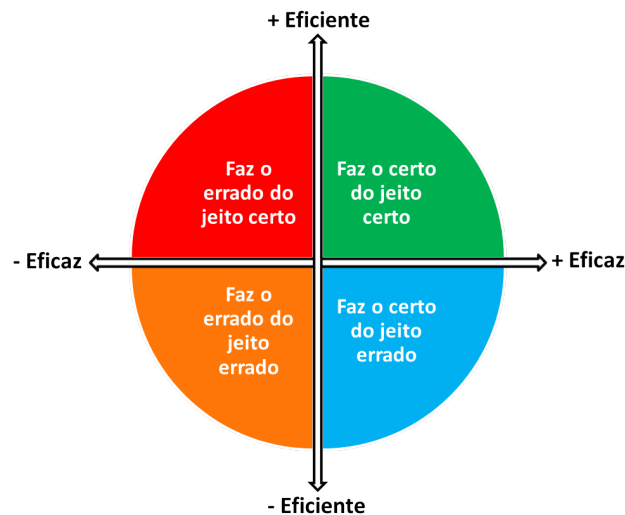
Para avaliar o grau de eficácia de um sistema, é necessário saber quais são os objetivos e quais os resultados de fatos alcançados.

**Exemplo:** há várias empresas que querem vender seus produtos e mais eficaz é aquela que consegue transformar um grande número de pessoas em seus clientes, obter lucro e sobreviver com isso.

**Vale ressaltar também que é possível ser eficaz sem ser eficiente, e ser eficiente sem ser eficaz. Ou ainda, é possível também nem ser eficaz e nem ser eficiente.**

Segundo DAFT<sup>2</sup>, às vezes a eficiência conduz à eficácia. Em outras organizações, eficiência e eficácia não são relacionadas. Uma organização pode ser altamente eficiente e pode não conseguir atingir seus objetivos, porque fabrica um produto para o qual não existe demanda, por exemplo. De maneira análoga, uma organização pode alcançar suas metas de lucros, mas ser ineficiente, tendo muitos desperdícios, custos adicionais, desorganização na sua forma de trabalhar...

Veja a seguir:



Fonte: Jorgenca, 2013<sup>3</sup>.

**Economicidade**

No caso da economicidade, a variável a ser considerada é unicamente o custo. A economicidade trata-se da qualidade daquilo que é econômico. Como por exemplo em um hospital: o custo de produção de um hospital descrito como B pode ser menor do que a do hospital descrito como A, ou seja o gestor público do hospital B foi mais econômico do que a do hospital A.

**Efetividade**

Efetividade é o impacto real que os objetivos cumpridos causam no ambiente. É quando há um impacto no todo, uma mudança na realidade. Há autores que entendem como a junção de eficácia e eficiência. É a satisfação, o sucesso na prática do que é feito e quando a qualidade é percebida pelo cidadão ou cliente. É um conceito mais abrangente.

Eficiência indica se o objetivo foi alcançado (relação custo/benefício), enquanto a efetividade apresenta se aquele objetivo acarretou melhorias para a população visada (qualidade do resultado)<sup>4</sup>.

Castro afirma que a literatura especializada incorporou um terceiro conceito, mais complexo que eficiência e eficácia. Trata-se da efetividade, que segundo o autor, é especialmente válida para a administração pública.

A efetividade, na área pública, avalia em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população.

2 DAFT, R. L. Teoria e Projetos das Organizações. 6.ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

3 <http://jorgenca.blogspot.com.br/2013/07/eficiencia-e-eficacia.html>

4 CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: 30º Encontro da ANPAD. Salvador, 2006.



Veja a seguir estes termos relacionados:

EFICIÊNCIA	EFICÁCIA	EFETIVIDADE
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ênfase nos meios;</li> <li>- Fazer corretamente;</li> <li>- Utilizar produtivamente os recursos;</li> <li>- Custo-benefício;</li> <li>- Mínimo de perdas e desperdícios (produzir mais com cada vez menos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ênfase nos resultados;</li> <li>- Fazer o que deve ser feito;</li> <li>- Capacidade de atingir objetivos;</li> <li>- Cumprir metas;</li> <li>- Realizar o que foi proposto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ênfase no impacto;</li> <li>- Medir o desempenho (efeito) das metas atingidas e objetivos; alcançados;</li> <li>- Transformar a situação existente;</li> <li>- Mudança e desenvolvimento.</li> </ul>

### PAPÉIS DO ADMINISTRADOR

Um administrador é um funcionário crucial de uma empresa pois age de modo a gerenciar e conduzir o relacionamento entre colaboradores, clientes e fornecedores, coordenar equipes e auxiliar a empresa em prol de seus objetivos de modo estratégico através da definição de metas e planejamentos.

Para desempenhar o papel de administrador de modo eficiente e eficaz é necessário que ele corresponda à algumas expectativas, competências e habilidades em relação à sua função. Em administração, podemos citar três principais níveis de habilidades do administrador. As habilidades pertinentes a um administrador dizem respeito ao seu nível de atuação, são elas: habilidades humanas, técnicas e conceituais. Veja a seguir a descrição de cada uma delas:

**1. Habilidade conceitual:** um administrador deve compreender a realidade do ambiente em que vive e do trabalho que exerce, bem como o trabalho de seus liderados e superiores; além disso, trata-se também de sua capacidade de entender o funcionamento do mercado em que a empresa está inserida, bem como planejamento estratégico a partir de suas observações.

**2. Habilidade humana:** uma das habilidades de um administrador deve ser sua capacidade de se relacionar com as pessoas e não apenas de modo individual, mas coletivamente, além de saber realizar a correta gestão da equipe, compreendendo seu modo de agir, seus interesses, suas necessidades e os fatores que motivam o grupo, a fim de incentivá-los em prol de seus objetivos.

**3. Habilidade técnica:** as habilidades técnicas dizem respeito ao conhecimento de métodos, especialidades e técnicas que auxiliam o administrador na realização de tarefas operacionais; estas habilidades são desenvolvidas através de formação acadêmica, extracurricular, treinamentos etc.

De acordo com a Teoria Geral da Administração, são diversas as funções que um administrador pode desempenhar, estas funções são divididas em três papéis principais que um administrador executa em seu ambiente de trabalho, são eles de caráter interpessoal, informacional e decisórios.

#### O papel interpessoal do administrador

• **Representante:** capacidade do administrador de representar a empresa ou seu grupo de liderados, ele age como a representação visual e corpórea da organização para a qual trabalha, como um símbolo.

• **Líder:** o administrador lidera a equipe em prol de seus objetivos, a fim de que os funcionários se sintam motivados positivamente e guiados em direção a um objetivo em comum, sua influência deve mover o quadro de funcionários.

• **Ligação:** ele age como ponte entre o mundo exterior e a empresa através de networking (redes de contato), relacionamento com clientes e fornecedores; age como o portão de acesso ao fluxo de informações do mundo externo ao interno da corporação e vice-versa, fazendo a ligação entre eles.

#### O papel informacional do administrador

• **Monitor:** além da simples troca de informações, cabe ao administrador monitorar e observar de modo atento todo o tipo de informação pertinentes à empresa e sua equipe, tal como registros em relatórios, reclamações, artigos, revistas, e-mails, boletins, entre outros elementos relevantes de algum modo para a organização.

• **Disseminador:** além da monitoração, o administrador deve disseminar informação pela organização, de modo que a equipe se mantenha bem informada quanto aos acontecimentos pertinentes aos seus trabalhos.

• **Porta-voz:** o administrador, além de manter a equipe informada, é o colaborador responsável pela comunicação oficial da empresa e o mundo exterior (clientes, fornecedores, prospectos, imprensa etc.).

#### O papel decisório do administrador

• **Empreendedor:** o papel decisório do administrador diante da visão empreendedora diz respeito à sua capacidade de observar o mercado e visualizar novas possibilidades e caminhos que possam levar a organização à inovação e instauração e novos projetos, além de ser capaz de decidir a respeito destas possibilidades e oportunidades, ainda que isso signifique enfrentar riscos.

• **Solucionador de conflitos:** empresas e equipes sofrem com problemas e isto é inevitável, é, portanto, um dos papéis decisórios do administrador administrar crises seja a fim de solucionar ou mediá-las em prol da resolução.

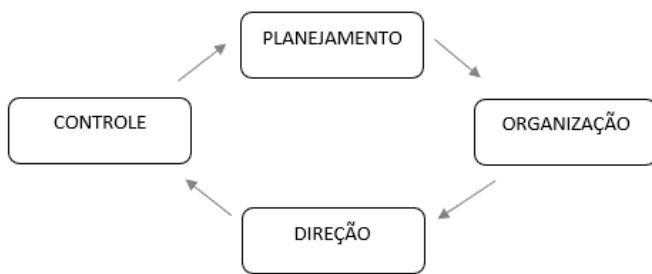
• **Administrador de recursos:** alocar adequadamente os recursos de modo a melhor estruturar o trabalho bem como a organização orçamentária da empresa diz respeito à uma das funções decisórias de um administrador.

• **Negociador:** por fim, é papel do administrador representar os interesses da organização frente a negociações em compras, vendas e financiamentos, bem como diante de sindicatos.

**FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO: PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E CONTROLE. PLANEJAMENTO: NÍVEIS ESTRATÉGICO, TÁTICO E OPERACIONAL**

**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 alcançá-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;
- Auxilia no autoconhecimento da organização.
- **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**

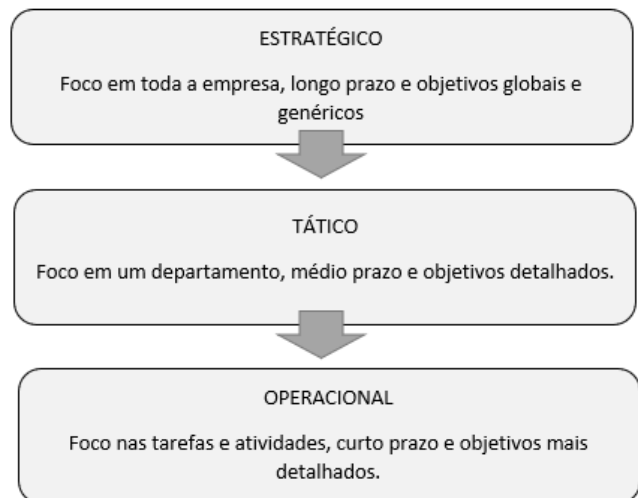
Complexidade menor que o nível estratégico e maior que o operacional, de média complexidade e compõe uma abrangência departamental, focada em médio prazo.

- 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.





# ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

## ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA: ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS E PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

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

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

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

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

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

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

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

dimento ou valores sem base de comparação, é possível divulgar informações do tipo “a prefeitura vai gastar 15% dos seus recursos com pavimentação”, por exemplo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os orçamentos sintéticos, ao apresentar o orçamento (ou partes dele, como o plano de obras e os orçamentos setoriais) de forma resumida, fornecem uma informação rápida e acessível. A análise vertical permite compreender o que de fato influencia a receita e para onde se destinam os recursos, sem a “poluição numérica” de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Evolução histórica dos princípios orçamentários constitucionais***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Exceção a este princípio basilar foi a Constituição de 1937, que previa a aprovação pelo Legislativo de verbas globais por órgãos e entidades. A elaboração do orçamento continuava sendo de responsabilidade do Poder Executivo - agora a cargo de um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República - e seu exame e aprovação seria da competência da Câmara dos Deputados e do Conselho Fiscal. Durante o Estado Novo, entretanto, nem mesmo essa prerrogativa chegou a ser exercida, uma vez que as casas legislativas não foram instaladas e os orçamentos do período 1938-45 terminaram sendo elaborados e aprovados pelo Presidente da República, com o assessoramento do recém criado Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP.

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

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

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

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

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

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

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

Os PRINCÍPIOS DA UNIDADE E DA UNIVERSALIDADE também sofreriam alterações na Constituição de 1967. Esses princípios são complementares: todas as receitas e todas as despesas de todos os Poderes, órgãos e entidades devem estar consignadas num único documento, numa única conta, de modo a evidenciar a completa situação fiscal para o período.

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

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

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

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



# NOÇÕES DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO

## CONCEITO, OBJETO E REGIME. CAMPO DE APLICAÇÃO

O objeto de qualquer ramo de contabilidade é o Patrimônio, portanto, o objeto da Contabilidade Pública é o Patrimônio Público (bens, direitos e obrigações). No caso da administração pública há a obrigatoriedade legal de planejamento e controle da receita e despesa pública.

Com base na definição apresentada, concluímos que a Contabilidade Pública não desenvolve seu interesse somente no Patrimônio e suas variações, mas também, no atinge o Orçamento e sua execução (Previsão e Arrecadação da Receita e a Fixação e Execução da Despesa).

Para um melhor entendimento é interessante distinguir os bens públicos, de acordo com a sua divisão:

Os bens do Estado, de forma geral, recebem diversas classificações. Para nosso estudo, consideraremos a seguinte divisão:

a) Bens de Domínio Público ou Bens de Uso Comum do Povo – são aqueles que a comunidade utiliza diretamente e sem intermediário. Por exemplo: praças, ruas, parques, rios, etc. Não são contabilizáveis. Não são inventariados e não podem ser alienados. Somente sofrerão lançamentos orçamentários e financeiros à conta de investimentos.

b) Bens Especiais – são para uso do público, porém há necessidade de alguém para tornar isso possível. Por exemplo: biblioteca, escola, creche, etc. São utilizados para o Estado prestar um serviço público. São contabilizados, ou seja, sofrem lançamentos orçamentários e financeiros, além de lançamentos patrimoniais, também à conta de Investimentos. Devem ser objeto de registro de imóvel em nome da Instituição, tendo obrigatoriamente a afetação da área pública e seu respectivo registro. Via de regra, são inalienáveis.

c) Bens Dominiais (Domiciais) – são os bens sobre os quais o Estado tem a posse e o domínio. Podem ser utilizados para qualquer fim. Estão sujeitos à contabilização. São inventariados. Podem ser alienados conforme a Lei, e podem produzir rendas.

### *Dos Bens Públicos*

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I. os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II. os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III. os domiciais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se domiciais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

Fonte: Lei 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro)

A Contabilidade Aplicada à Administração Pública tem por objetivo registrar a previsão da receita e a fixação da despesa, estabelecida no Orçamento Público aprovado para o exercício; escriturar a execução orçamentária da receita e da despesa, fazer a comparação entre a previsão e a realização das receitas e despesas, controlar as operações de créditos, a dívida ativa, os valores, os créditos e obrigações, revelar as variações patrimoniais e mostra o valor do patrimônio.

Baseado nos conceitos da contabilidade geral, que trabalham, atualmente, com o eixo central do fornecimento de informações, outro objetivo da Contabilidade Aplicada à Administração Pública é o de fornecer informações atualizadas e exatas à Administração para subsidiar as tomadas de decisões e aos Órgãos de Controle Interno e Externo para o cumprimento da legislação, bem como às instituições governamentais e particulares informações estatísticas e outras de interesse dessas instituições.

### *Campo de aplicação*

O campo de aplicação da Contabilidade Pública é restrito à administração, nas suas três esferas de governo:

- Federal
- Estadual
- Municipal

Também e extensivo à suas Autarquias, Fundações e Empresas Públicas.

Podemos resumir da seguinte maneira:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (Somente aquelas sujeitas ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)
• PODER EXECUTIVO	• Autarquias;
• PODER JUDICIÁRIO	• Fundações Públicas;
• PODER LEGISLATIVO	• Empresas Públicas;
	• Sociedades de Economia Mista.

*Regimes contábeis da contabilidade pública*

Durante muito tempo, foi possível encontrar na literatura disponível, que o regime contábil utilizado era o regime misto. Porém, veja o texto abaixo que está disponível no Manual da Receita Nacional, [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br).

É comum encontrar na doutrina contábil a interpretação do artigo 35 da Lei nº 4.320/1964, de que na área pública o regime contábil é um regime misto, ou seja, regime de competência para a despesa e de caixa para a receita:

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas;

II – as despesas nele legalmente empenhadas.”

Contudo, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assim como qualquer outro ramo da ciência contábil, obedece aos princípios fundamentais de contabilidade. Dessa forma, aplica-se o princípio da competência em sua integralidade, ou seja, tanto na receita quanto na despesa.

Na verdade, o artigo 35 refere-se ao regime orçamentário e não ao regime contábil, pois a contabilidade é tratada em título específico, no qual determina-se que as variações patrimoniais devem ser evidenciadas, sejam elas independentes ou resultantes da execução orçamentária.

Observa-se que, além do registro dos fatos ligados à execução orçamentária, exige-se a evidenciação dos fatos ligados à administração financeira e patrimonial, exigindo que os fatos modificativos sejam levados à conta de resultado e que as informações contábeis permitam o conhecimento da composição patrimonial e dos resultados econômicos e financeiros de determinado exercício.

A contabilidade deve evidenciar, tempestivamente, os fatos ligados à administração orçamentária, financeira e patrimonial, gerando informações que permitam o conhecimento da composição patrimonial e dos resultados econômicos e financeiros.

Portanto, com o objetivo de evidenciar o impacto no Patrimônio, deve haver o registro da receita em função do fato gerador, observando-se os Princípios da Competência e da Oportunidade.

*Fonte: Manual de Receita Nacional - 2008 em [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)*

*Formalidades do registro contábil*

A entidade do setor público deve manter procedimentos uniformes de registros contábeis, por meio de processo manual, mecanizado ou eletrônico, em rigorosa ordem cronológica, como suporte às informações.

São características do registro e da informação contábil:

a) Comparabilidade – os registros e as informações contábeis devem possibilitar a análise da situação patrimonial de entidades do setor público ao longo do tempo e estaticamente, bem como a identificação de semelhanças e diferenças dessa situação patrimonial com a de outras entidades.

b) Compreensibilidade – as informações apresentadas nas demonstrações contábeis devem ser entendidas pelos usuários. Para esse fim, presume-se que estes já tenham conhecimento do ambiente de atuação das entidades do setor público. Todavia, as informações relevantes sobre temas complexos não devem ser excluídas das demonstrações contábeis, mesmo sob o pretexto de que são de difícil compreensão pelos usuários.

c) Confiabilidade – o registro e a informação contábil devem reunir requisitos de verdade e de validade que possibilitem segurança e credibilidade aos usuários no processo de tomada de decisão.

d) Fidedignidade – os registros contábeis realizados e as informações apresentadas devem representar fielmente o fenômeno contábil que lhes deu origem.

e) Imparcialidade – os registros contábeis devem ser realizados e as informações devem ser apresentadas de modo a não privilegiar interesses específicos e particulares de agentes e/ou entidades.

f) Integridade – os registros contábeis e as informações apresentadas devem reconhecer os fenômenos patrimoniais em sua totalidade, não podendo ser omitidas quaisquer partes do fato gerador.

g) Objetividade – o registro deve representar a realidade dos fenômenos patrimoniais em função de critérios técnicos contábeis preestabelecidos em normas ou com base em procedimentos adequados, sem que incidam preferências individuais que provoquem distorções na informação produzida.

h) Representatividade – os registros contábeis e as informações apresentadas devem conter todos os aspectos relevantes.

i) Tempestividade – os fenômenos patrimoniais devem ser registrados no momento de sua ocorrência e divulgados em tempo hábil para os usuários.

j) Uniformidade – os registros contábeis e as informações devem observar critérios padronizados e contínuos de identificação, classificação, mensuração, avaliação e evidenciação, de modo que fiquem compatíveis, mesmo que geradas por diferentes entidades. Esse atributo permite a interpretação e a análise das informações, levando-se em consideração a possibilidade de se comparar a situação econômico-financeira de uma entidade do setor público em distintas épocas de sua atividade.

k) Utilidade – os registros contábeis e as informações apresentadas devem atender às necessidades específicas dos diversos usuários

l) Verificabilidade – os registros contábeis realizados e as informações apresentadas devem possibilitar o reconhecimento das suas respectivas validades.

m) Visibilidade – os registros e as informações contábeis devem ser disponibilizados para a sociedade e expressar, com transparência, o resultado da gestão e a situação patrimonial da entidade do setor público.

A entidade do setor público deve manter sistema de informação contábil refletido em plano de contas que compreenda:

a) a terminologia de todas as contas e sua adequada codificação, bem como a identificação do subsistema a que pertence, a natureza e o grau de desdobramento, possibilitando os registros de valores e a integração dos subsistemas;

b) a função atribuída a cada uma das contas;

c) o funcionamento das contas;

d) a utilização do método das partidas dobradas em todos os registros dos atos e dos fatos que afetam ou possam vir a afetar o patrimônio das entidades do setor público, de acordo com sua natureza orçamentária, financeira, patrimonial e de compensação nos respectivos subsistemas contábeis;

e) contas específicas que possibilitam a apuração de custos;

f) tabela de codificação de registros que identifique o tipo de transação, as contas envolvidas, a movimentação a débito e a crédito e os subsistemas utilizados.

O registro deve ser efetuado em idioma e moeda corrente nacionais, em livros ou meios eletrônicos que permitam a identificação e o seu arquivamento de forma segura.



Quando se tratar de transação em moeda estrangeira, esta, além do registro na moeda de origem, deve ser convertida em moeda nacional, aplicando a taxa de câmbio oficial e vigente na data da transação.

São elementos essenciais do registro contábil:

- a) a data da ocorrência da transação;
- b) a conta debitada;
- c) a conta creditada;
- d) o histórico da transação de forma descritiva ou por meio do uso de código de histórico padronizado, quando se tratar de escrituração eletrônica, baseado em tabela auxiliar incluída em plano de contas;
- e) o valor da transação;
- f) o número de controle para identificar os registros eletrônicos que integram um mesmo lançamento contábil.

Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público Parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, 3ª Ed. 2010

Os Princípios de Contabilidade representam a essência das doutrinas e teorias relativas à Ciência da Contabilidade. Concerne, pois, à Contabilidade no seu sentido mais amplo de ciência social, cujo objeto é o patrimônio das entidades.

Segundo o Manual de Contabilidade Societária (2018, p.20),

“O uso de princípios, ao invés de regras, obriga, é claro, a maior julgamento e a maior análise, exigindo maior preparação, mas, por outro lado, permite que se produzam informações contábeis com muito maior qualidade e utilidade, dependendo, é claro, da qualidade com que o contabilista exerce sua profissão.”

Grande parte por influência do Fisco, a Contabilidade sempre foi vista como um conjunto de regras padrões, que deveriam ser aplicadas de maneira praticamente imutável, mas estamos no meio de uma transição.

#### *A Resolução nº 750/93*

A Resolução 750/93 (com suas alterações) foi a principal norma a tratar dos Princípios de Contabilidade e apresentava, antes de ser revogada, em 2016, a seguinte lista de princípios:

Art. 3º São Princípios de Contabilidade: (Redação dada pela Resolução CFC nº. 1.282/10)

- 1) da Entidade;
- 2) o da Continuidade;
- 3) o da Oportunidade
- 4) o do Registro Pelo Valor Original;
- 5) (Revogado pela Resolução CFC nº. 1.282/10)
- 6) o da Competência
- 7) o da Prudência.

#### *PRINCÍPIO DA ENTIDADE*

O Princípio da entidade reconhece o Patrimônio como objeto da Contabilidade. Ademais, afirma a autonomia patrimonial, a necessidade da diferenciação de um patrimônio particular no universo dos patrimônios existentes.

Independentemente de pertencer a uma pessoa, um conjunto de pessoas, uma sociedade ou instituição de qualquer natureza ou finalidade, com ou sem fins lucrativos.

Ou seja, nesta acepção, o Patrimônio não se confunde com aqueles dos seus sócios ou proprietários, no caso de sociedade ou instituição.

#### *PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE*

O Princípio da Continuidade pressupõe que a Entidade continuará em operação no futuro. Portanto, a mensuração e a apresentação dos componentes do patrimônio levam em conta esta circunstância.

#### *PRINCÍPIO DA OPORTUNIDADE*

O Princípio da Oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.

Informação contábil de qualidade é de suma importância, pessoal, mas também é necessário que ela chegue no momento certo.

A falta de integridade e tempestividade na produção e na divulgação da informação contábil pode ocasionar a perda de sua relevância. Por isso é necessário ponderar a relação entre a oportunidade e a confiabilidade da informação.

#### *PRINCÍPIO DO REGISTRO PELO VALOR ORIGINAL*

O Princípio do Registro pelo Valor Original determina que os componentes do patrimônio devem ser inicialmente registrados pelos valores originais das transações, expressos em moeda nacional. Posteriormente, poderão sofrer variações.

#### *PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA, REGIME DE COMPETÊNCIA X REGIME DE CAIXA*

O Princípio da Competência determina que os efeitos das transações e outros eventos sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento.

Na contabilidade, as receitas (por exemplo, receita de vendas, receita de alugueis, receita de juros) e as despesas (por exemplo, custo da mercadoria vendida, despesas com comissão, ICMS sobre vendas) devem ser reconhecidas segundo o princípio da competência. Essa é a regra.

O princípio da competência pressupõe a adoção do regime de competência. Em contraposição ao regime de caixa, que é o regime contábil que apropria as receitas e despesas no período de seu recebimento ou pagamento, respectivamente, independentemente do momento em que são realizadas.

Regime de competência é o que apropria receitas e despesas ao período de sua realização. Independentemente do efetivo recebimento das receitas ou do pagamento das despesas.

Exemplo: imagine que o determinado prestador de serviço tenha recebido adiantadamente, em outubro de 2018, R\$ 10.000 para realizar a reforma de uma casa. Só que o serviço será prestado apenas no mês de dezembro do mês.

Pelo regime de caixa, a receita é reconhecida em outubro, pois foi nesse mês que ocorreu o recebimento. Pelo regime de competência, a receita é reconhecida quando ela for ganha, realizada. E isso só ocorre quando o serviço for prestado, ou seja, em dezembro de 2018.

Destacamos que a regra é que aplicado o Regime de Competência excepcionalmente, o Regime de Caixa.

Como consequência do Regime de Competência, temos a chamada “Simultaneidade de Receitas e Despesas Correlatas”. Assim, quando realizo a venda de uma mercadoria e procedo à sua entrega, devo reconhecer simultaneamente a receita de vendas e todas as despesas que correspondam a essa venda.

**PRINCÍPIO DA PRUDÊNCIA**

Princípios de Contabilidade. O Princípio da PRUDÊNCIA determina a adoção do menor valor para os componentes do ativo e do maior para os do passivo, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o patrimônio líquido.

O entendimento é o seguinte: quando se apresentem alternativas válidas para quantificação das mutações patrimoniais que alterem o PL, escolhe-se o menor valor para o ativo, e maior valor para o passivo. Assim, se é possível que a conta clientes fique avaliada pelo total de vendas, no montante de R\$ 100.000,00. Mas, se é possível também estimar que 5% desses valores não serão recebíveis, deveremos fazer a estimativa de perda adequada.

**A Revogação da Resolução 750/93**

Princípios de Contabilidade. Pessoal, a Resolução 750/93 foi revogada pela 2016/NBCTSPEC – NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – de 04/10/2016.

Conforme afirma o Conselho Federal de Contabilidade, no processo de revisão da Resolução nº 750/1993, surgiram questões como, por exemplo, a preponderância de alguns princípios da contabilidade sobre outros. Ou seja, alguns princípios não apresentados na Resolução nº 750/1993 poderiam ser interpretados como de menor relevância, ou não “fundamentais”, gerando dúvidas para os profissionais.

Outro ponto considerado no processo de revisão da resolução foi a mudança do contexto socioeconômico do Brasil. Esse fato evidenciou a necessidade de alguns ajustes, como a avaliação da aplicabilidade do princípio da atualização monetária no contexto da estabilidade financeira. Desse processo de revisão surgiu a Resolução nº 1.282/2010, alterando a Resolução nº 750/1993. No meio acadêmico, a revogação da resolução foi bem recebida e os Princípios de Contabilidade continuam presentes.

São aplicados em diversas situações e, alguns deles nem são chamados expressamente de princípios. Ademais, não estão elencados em uma única norma.

**Estrutura Conceitual básica – CPC 00**

A atual versão da Estrutura Conceitual, conhecida como o CPC 00, é de acordo como o Manual de Contabilidade Societária, (2018, p.29),

“um conjunto de teorias que um órgão regulador, uma lei ou quem tem poder para emitir normas escolhe, entre as teorias e/ou suas vertentes todas à disposição, com o objetivo de nela se basear para emitir as normas contábeis.”

Segue a forma como essa norma CPC 00 trata os princípios já conhecidos:

**Continuidade**

**Premissa subjacente Continuidade**

4.1. As demonstrações contábeis normalmente são elaboradas tendo como premissa que a entidade está em atividade (going concern assumption) e irá manter-se em operação por um futuro previsível. Desse modo, parte-se do pressuposto de que a entidade não tem a intenção, nem tampouco a necessidade, de entrar em processo de liquidação ou de reduzir materialmente a escala de suas operações. ]

Por outro lado, se essa intenção ou necessidade existir, as demonstrações contábeis podem ter que ser elaboradas em bases diferentes. Nesse caso, a base de elaboração utilizada deve ser divulgada.

**Oportunidade**

**Representação fidedigna**

QC12. Os relatórios contábil-financeiros representam um fenômeno econômico em palavras e números. Para ser útil, a informação contábil-financeira não tem só que representar um fenômeno relevante, mas tem também que representar com fidedignidade o fenômeno que se propõe representar.

Para ser representação perfeitamente fidedigna, a realidade retratada precisa ter três atributos. Ela tem que ser completa, neutra e livre de erro. É claro, a perfeição é rara, se de fato alcançável. O objetivo é maximizar referidos atributos na extensão que seja possível.

**Características qualitativas de melhoria**

QC19. Comparabilidade, verificabilidade, tempestividade e compreensibilidade são características qualitativas que melhoram a utilidade da informação que é relevante e que é representada com fidedignidade.

As características qualitativas de melhoria podem também auxiliar a determinar qual de duas alternativas que sejam consideradas equivalentes em termos de relevância e fidedignidade de representação deve ser usada para retratar um fenômeno.

**Registro pelo valor original**

**Princípios de Contabilidade**

**Mensuração dos elementos das demonstrações contábeis**

4.54. Mensuração é o processo que consiste em determinar os montantes monetários por meio dos quais os elementos das demonstrações contábeis devem ser reconhecidos e apresentados no balanço patrimonial e na demonstração do resultado. Esse processo envolve a seleção da base específica de mensuração.

**Variações do Custo Histórico**

4.55. Um número variado de bases de mensuração é empregado em diferentes graus e em variadas combinações nas demonstrações contábeis. Essas bases incluem o que segue:

(a) Custo histórico. Os ativos são registrados pelos montantes pagos em caixa ou equivalentes de caixa ou pelo valor justo dos recursos entregues para adquiri-los na data da aquisição.

Os passivos são registrados pelos montantes dos recursos recebidos em troca da obrigação ou, em algumas circunstâncias (como, por exemplo, imposto de renda), pelos montantes em caixa ou equivalentes de caixa se espera serão necessários para liquidar o passivo no curso normal das operações.

(b) Custo corrente. Os ativos são mantidos pelos montantes em caixa ou equivalentes de caixa que teriam de ser pagos se esses mesmos ativos ou ativos equivalentes fossem adquiridos na data do balanço.

Os passivos são reconhecidos pelos montantes em caixa ou equivalentes de caixa, não descontados, que se espera seriam necessários para liquidar a obrigação na data do balanço.

(c) Valor realizável (valor de realização ou de liquidação). Os ativos são mantidos pelos montantes em caixa ou equivalentes de caixa que poderiam ser obtidos pela sua venda em forma ordenada.

Os passivos são mantidos pelos seus montantes de liquidação, isto é, pelos montantes em caixa ou equivalentes de caixa, não descontados, que se espera serão pagos para liquidar as correspondentes obrigações no curso normal das operações.

(d) Valor presente. Os ativos são mantidos pelo valor presente, descontado, dos fluxos futuros de entradas líquidas de caixa que se espera seja gerado pelo item no curso normal das operações. Os

# NOÇÕES DE DIREITO PENAL

## DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CRIMES PRATICADOS POR FUNCIONÁRIO PÚBLICO CONTRA A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL, CRIMES PRATICADOS POR PARTICULAR CONTRA A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL

### — Capítulo I: Crimes Praticados por Funcionário Público contra a Administração em Geral

Os crimes cometidos por funcionários públicos contra a administração pública constituem uma grave violação da confiança depositada naqueles que ocupam cargos públicos. Estes crimes são abordados no Capítulo I do Título XI do Código Penal Brasileiro, abrangendo diversas condutas que comprometem a integridade e o bom funcionamento da administração pública. A seguir, são destacados os principais crimes deste capítulo.

#### — **Peculato - Art. 312 do CP**

O peculato é crime próprio. Somente o funcionário público pode praticá-lo (art. 327 do CP). O particular que, de qualquer forma, concorrer para o crime estará nele incurso por força do disposto no art. 30 do Código Penal.

— **Sujeito ativo:** é somente o funcionário público.

— **Sujeito passivo:** é o Estado. Subsidiariamente, a entidade de direito público ou particular prejudicado.

O objeto do crime é o bem jurídico que sofre as consequências da conduta criminosa.

— **Objeto jurídico:** é a administração pública, levando-se em conta seu interesse patrimonial e moral.

— **Objeto material:** o objeto material do crime de peculato-apropriação, seja ele de natureza pública ou privada, inclui dinheiro (cédulas ou moedas aceitas como pagamento), valores (qualquer coisa que possa ser convertida em dinheiro), ou qualquer outro bem móvel (qualquer item que possa ser transportado, pertencente ao Poder Público, ou um bem móvel particular que esteja sob a posse do Poder Público, seja apreendido, guardado temporariamente, ou custodiado pela Administração Pública).

— **Elementos objetivos do tipo: há três figuras de peculato doloso:**

a) peculato-apropriação (caput): apropriar-se (tomar como propriedade sua ou apossar-se) o funcionário público de dinheiro (moeda em vigor destinada à aquisição de bens e serviços), valor (qualquer coisa que possa ser convertida em dinheiro, possuindo poder de compra e trazendo benefícios materiais, mesmo que indiretamente) ou qualquer outro bem móvel, público (pertencente à administração pública) ou particular (pertencente a pessoa que não faz parte da administração), de que tem a posse (compreendida em sentido amplo, incluindo a mera detenção) em razão do cargo (o funcionário precisa utilizar seu cargo para obter a posse

de dinheiro, valor ou outro bem móvel. Se a obtenção do bem não estiver dentro de suas atribuições, não se configura peculato, mas outro crime).

b) peculato-desvio (caput): desviá-lo (alterar o seu destino ou desencilhá-lo), em proveito próprio ou alheio.

c) peculato-furto (§1.º): a pena é de reclusão, de dois a doze anos, e multa. O funcionário público, mesmo não possuindo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai (retira de quem possui a posse ou propriedade), ou colabora para que seja subtraído (considera-se conduta principal o fato de o funcionário ajudar outra pessoa a subtrair bens da administração pública; sem essa previsão, poder-se-ia afirmar que o funcionário, colaborando para a subtração por outro, responderia por furto em concurso de pessoas, uma vez que o executor material seria alguém não ligado à administração), em benefício próprio ou alheio, utilizando-se da facilidade proporcionada pelo cargo. O termo peculato, desde sua origem, significou o furto de propriedade do Estado.

— **Elemento subjetivo do crime:** o dolo ou culpa é aplicável conforme o caso. No peculato-apropriação, está presente o dolo, que é a vontade livre e consciente de apropriar-se de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, com animus rem sibi habendi, implicando o elemento subjetivo do injusto no especial fim de agir. No peculato-desvio, o dolo manifesta-se como a consciência e vontade de utilizar o bem para um fim diverso do determinado. No peculato-furto, o dolo é a vontade livre e consciente direcionada à prática dos atos incriminados na norma, exigindo-se o elemento subjetivo especial do injusto, que é a obtenção de proveito próprio ou alheio.

— **Elemento subjetivo do tipo específico:** a vontade de se apropriar definitivamente do bem, em benefício próprio ou de terceiros, é fundamental. Quando o funcionário afirma que sua intenção era restituir o que foi retirado da esfera de disponibilidade da administração, essa alegação não é suficiente para afastar o dolo. A prova deve ser clara nesse aspecto, demonstrando a ausência do ânimo específico de apropriação, para que o fato seja considerado atípico.

— **Figura culposa:** aplica-se a pena de detenção, de três meses a um ano, se o funcionário concorre culposamente para o crime de outra pessoa. Vale destacar que esta modalidade de peculato é sempre plurissubjetiva, ou seja, necessita da participação de pelo menos duas pessoas: o funcionário (como garantidor) e um terceiro que comete o crime, com o qual o primeiro concorre culposamente. É impossível que um único indivíduo seja autor de peculato culposo.

— **Classificação:** próprio; material; de forma livre; comissivo; instantâneo; unissubjetivo; plurissubstistente.

— **Tentativa:** é admissível.

— **Consumação:** quando houver efetivo prejuízo material para o Estado.

– Perdão judicial ou causa de diminuição de pena: se o peculato for culposo, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se posterior, reduz de metade a pena imposta.

– **Peculato mediante erro de outrem: Art. 313 do CP**

– **Sujeito ativo:** é somente o funcionário público.

– **Sujeito passivo:** é o Estado. Subsidiariamente, a entidade de direito público ou particular prejudicado.

– **Objeto jurídico:** é a administração pública, levando-se em conta seu interesse patrimonial e moral.

– **Objeto material:** pode ser dinheiro ou outra utilidade.

– **Elementos objetivos do tipo:** apropriar-se de dinheiro (moeda corrente oficial destinada a proporcionar a sua troca por bens e serviços) ou qualquer utilidade (qualquer vantagem ou lucro) que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem. A pena é de reclusão, de um a quatro anos, e multa.

– **Elemento subjetivo do crime:** é o dolo.

– **Elemento subjetivo do tipo específico:** não há necessidade de vontade específica de se apossar de coisa pertencente a outra pessoa, pois isso já está implícito no verbo “apropriar-se”. Assim, incidindo sobre o núcleo do tipo, o dolo é suficiente para caracterizar o crime de peculato-apropriação. Além disso, é importante destacar que o dolo é atual, ou seja, ocorre no momento da conduta “apropriar-se”, não existindo a figura do “dolo subsequente” propagada por alguns. Não há modalidade culposa neste crime.

– **Classificação:** próprio; material; de forma livre; comissivo; instantâneo; unissubjetivo; plurissubsistente.

– **Tentativa:** é admissível.

– **Consumação:** quando houver efetivo prejuízo material para o Estado.

– **Inserção de dados falsos em sistema de informações: Art. 313-A do CP**

– **Sujeito ativo:** é somente o funcionário público devidamente autorizado a lidar com o sistema informatizado ou banco de dados.

– **Sujeito passivo:** é o Estado. Subsidiariamente, a entidade de direito público ou o particular prejudicado.

– **Objeto jurídico:** é a administração pública, levando-se em conta seu interesse patrimonial e moral.

– **Objeto material:** são os dados falsos ou verdadeiros de sistemas informatizados ou banco de dados.

– **Elementos objetivos do tipo:** inserir (introduzir ou incluir) ou facilitar (permitir a inserção ou inclusão), o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar (modificar ou mudar) ou excluir (remover ou eliminar) indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados (conjunto de elementos, materiais ou não, coordenados entre si que funcionam como uma estrutura organizada com a finalidade de armazenar e transmitir dados por meio de computadores) ou bancos de dados (compilação organizada e inter-relacionada de informações guardadas em meio físico para servir como fonte de consulta para diversas finalidades, evitando a perda de informações) da Administração Pública com o objetivo de obter vantagem indevida (lucro, ganho, privilégio ou benefício ilícito, contrário ao direito, mesmo que apenas ofensivo aos bons costumes) para si ou para outrem, ou para causar dano.

Nas duas primeiras – inserir ou facilitar a inserção – visa-se o dado falso, ou seja, a informação não correspondente à realidade. Tal conduta pode, por exemplo, resultar no pagamento de benefício previdenciário a uma pessoa inexistente. Nas duas últimas – alterar

ou excluir – o alvo é o dado correto, isto é, a informação verdadeira, que é modificada ou eliminada, causando potencial prejuízo à Administração.

Um exemplo seria a eliminação da informação de que um beneficiário faleceu, permitindo que a aposentadoria continue sendo paga normalmente. A pena é de reclusão de dois a doze anos e multa.

– **Elemento subjetivo do crime:** É o dolo.

– **Elemento subjetivo do tipo específico:** é a finalidade de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano.

– **Classificação:** próprio; formal; de forma livre; comissivo; instantâneo; unissubjetivo; plurissubsistente.

– **Tentativa:** é admissível.

– **Consumação:** quando houver a prática de qualquer das condutas típicas, independentemente de efetivo prejuízo para o Estado.

– **Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações - Art. 313-B do CP**

– **Sujeito ativo:** é somente o funcionário público.

– **Sujeito passivo:** é o Estado.

– **Objeto jurídico:** é a administração pública, levando-se em conta seu interesse patrimonial e moral.

– **Objeto material:** é o sistema de informações ou o programa de informática.

– **Elementos objetivos do tipo:** modificar (transformar de uma maneira específica) ou alterar (mudar de forma a desorganizar ou decompor o sistema original), o funcionário público, sistema de informações (conjunto de elementos materiais agrupados e estruturados para fornecer dados ou instruções sobre algo) ou programa de informática (software que permite ao computador ter utilidade, servindo a qualquer finalidade) sem autorização ou solicitação de autoridade competente. A pena é de detenção de três meses a dois anos, e multa.

– **Elemento subjetivo do crime:** é o dolo.

– **Elemento subjetivo do tipo específico:** não há.

– **Classificação:** próprio; formal; de forma livre; comissivo; instantâneo; unissubjetivo; plurissubsistente.

– **Tentativa:** é admissível.

– **Consumação:** quando houver a prática de qualquer das condutas típicas, independentemente de efetivo prejuízo para o Estado.

– **Causa de aumento de pena:** as penas são aumentadas de um terço até a metade se da modificação ou alteração resultar dano para a Administração Pública ou para o administrado. Esse é o exaurimento do crime. O delito é formal, de modo que a simples conduta de modificar ou alterar basta para haver a consumação. No entanto, o resultado natural dessa conduta é justamente o prejuízo gerado para a Administração Pública ou para o administrado, razão pela qual, ao atingir esse resultado, o delito se exaure, aumentando-se a pena.

– **Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento: Art. 314 do CP**

– **Sujeito ativo:** é somente o funcionário público.

– **Sujeito passivo:** é o Estado. Subsidiariamente, pode ser a entidade de direito público ou outra pessoa prejudicada.

– **Objeto jurídico:** é a administração pública, levando-se em conta seu interesse patrimonial e moral.



– **Objeto material:** “Os documentos oficiais mencionados na lei consistem em:

a) todos aqueles que, conforme determinado por leis e regulamentos, são mantidos nos arquivos da Administração Pública com a instrução de serem considerados como tal;

b) todos os que, embora aparentemente possam conter informações que, segundo o julgamento do funcionário responsável pela guarda, não possuam o caráter de oficialidade, são confiados a ele como se o tivessem.”

– **Elementos objetivos do tipo:** extraviar (fazer com que algo não chegue ao seu destino) livro oficial (é o livro criado por força de lei para registrar anotações de interesse para a administração pública) ou qualquer documento (qualquer escrito, instrumento ou papel, de natureza pública ou privada), de que tem a guarda em razão de cargo; sonegá-lo (ocultá-lo ou tirá-lo às escondidas) ou inutilizá-lo (destruí-lo ou torná-lo inútil), total ou parcialmente. A pena é de reclusão, de um a quatro anos, se o fato não constitui crime mais grave.

– **Elemento subjetivo do crime:** é o dolo.

– **Elemento subjetivo do tipo específico:** não há.

– **Classificação:** Próprio; formal; de forma livre; comissivo (omissivo na forma “sonegar”); instantâneo; unissubjetivo; unissubsistente ou plurissubsistente, conforme o caso.

– **Tentativa:** É admissível na forma plurissubsistente.

– **Consumação:** quando houver a prática do extravio, independentemente de efetivo prejuízo para o Estado.

— **Emprego irregular de verbas ou rendas públicas - Art. 315 do CP**

– **Sujeito ativo:** é somente o funcionário público.

– **Sujeito passivo:** é o Estado. Subsidiariamente, pode ser a entidade de direito público ou outra pessoa prejudicada.

– **Objeto jurídico:** É a administração pública, levando-se em conta seu interesse patrimonial e moral.

– **Objeto material:** É a verba ou a renda pública.

– **Elementos objetivos do tipo:** Dar (empregar ou utilizar) às verbas (é a dotação de quantia em dinheiro para o pagamento das despesas do Estado) ou rendas (é qualquer quantia em dinheiro legalmente arrecadada pelo Estado) públicas, aplicação diversa da estabelecida em lei. A pena é de detenção, de um a três meses, ou multa.

– **Elemento subjetivo do crime:** É o dolo.

– **Elemento subjetivo do tipo específico:** Não há. Não importa eventual finalidade justa para o emprego irregular de verbas, nem o propósito honesto do sujeito ativo, pois o funcionário tem o dever legal de ser fiel às regras estabelecidas pela Administração para aplicar o dinheiro público.

– **Classificação:** Próprio; material; de forma livre; comissivo; instantâneo; unissubjetivo; plurissubsistente.

– **Tentativa:** É admissível.

– **Consumação:** Quando houver a entrega da verba ou renda de maneira irregular.

— **Concussão - Art. 316 do CP**

– **Sujeito ativo:** é somente o funcionário público.

– **Sujeito passivo:** é o Estado. Subsidiariamente, pode ser a entidade de direito público ou outra pessoa prejudicada.

– **Objeto jurídico:** é a administração pública, levando-se em conta seu interesse patrimonial e moral.

– **Objeto material:** é a vantagem indevida ou o tributo ou a contribuição social.

– **Elementos objetivos do tipo:** exigir (ordenar ou demandar, havendo um aspecto nitidamente impositivo na conduta), para si ou para outrem, direta (sem rodeios e pessoalmente) ou indiretamente (disfarçado ou camuflado ou por interposta pessoa), ainda que fora da função, ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida (pode ser qualquer lucro, ganho, privilégio ou benefício ilícito, ou seja, contrário ao direito, ainda que ofensivo apenas aos bons costumes). A pena é de reclusão, de dois a doze anos, e multa.

– **Elemento subjetivo do crime:** é o dolo.

– **Elemento subjetivo do tipo específico:** é a vontade de destinar a vantagem para si ou para outrem (caput) ou em proveito próprio ou alheio (§2.º).

– **Classificação:** Próprio; formal (material, na modalidade “empregar na cobrança” do §1.º); de forma livre; comissivo; instantâneo; unissubjetivo; unissubsistente ou plurissubsistente, conforme o caso.

– **Tentativa:** É admissível na forma plurissubsistente.

– **Consumação:** Quando houver a exigência ou o efetivo recebimento, dependendo da figura típica.

– **Figuras qualificadas:** o denominado excesso de exação (exação é a cobrança pontual de impostos; portanto, o que este tipo penal tem por fim punir não é a exação em si mesma, mas o seu excesso, pois o abuso de direito é considerado ilícito) retrata a situação do funcionário que exige (demandar, ordenar) tributo ou contribuição social, que sabe (dolo direto) ou deveria saber (dolo eventual) indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso (é o meio oneroso ou opressor), que a lei não autoriza.

A pena é de reclusão, de três a oito anos, e multa (§1.º do art. 316 do CP). Se o funcionário desvia (altera o destino original), em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente (aceita em pagamento sem previsão legal) para recolher aos cofres públicos, a pena é de reclusão, de dois a doze anos, e multa (§2.º). Trata-se de norma penal em branco, pois é preciso consultar os meios de cobrança de tributos e contribuições, instituídos em lei específica, para apurar se está havendo excesso de exação.

— **Corrupção passiva - Art. 317 do CP**

– **Sujeito ativo:** é somente o funcionário público.

– **Sujeito passivo:** é o Estado. Subsidiariamente, pode ser a entidade de direito público ou outra pessoa prejudicada.

– **Objeto jurídico:** é a administração pública, levando-se em conta seu interesse patrimonial e moral.

– **Objeto material:** é a vantagem indevida.

– **Elementos objetivos do tipo:** Solicitar (pedir ou requerer) ou receber (aceitar em pagamento ou simplesmente aceitar algo), para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. A pena é de reclusão, de dois a doze anos, e multa.

Classifica a doutrina como corrupção própria a solicitação, recebimento ou aceitação de promessa de vantagem indevida para a prática de ato ilícito, contrário aos deveres funcionais, bem como de corrupção imprópria, quando a prática se refere a ato lícito, inerte aos deveres impostos pelo cargo ou função.

Observe-se, ainda, que a modalidade “receber” implica num delito necessariamente bilateral, isto é, demanda a presença de um corruptor (autor de corrupção ativa) para que o corrupto também

seja punido. É natural que a não identificação do corruptor não impede a punição do corrupto, embora a absolvição do primeiro, conforme o caso, deva implicar na absolvição do segundo. Classifica-se, ainda, a corrupção em antecedente, quando a retribuição é pedida ou aceita antes da realização do ato, e subsequente, quando o funcionário a solicita ou aceita somente após o cumprimento do ato (Antonio Pagliaro e Paulo José da Costa Júnior, *Dos crimes contra a administração pública*, p. 102).

– **Elemento subjetivo do crime:** É o dolo.

– **Elemento subjetivo do tipo específico:** É a vontade de praticar a conduta “para si ou para outrem”.

– **Classificação:** próprio; formal; de forma livre; comissivo; instantâneo; unissubjetivo; unissubsistente ou plurissubsistente, conforme o caso.

– **Tentativa:** a forma plurissubsistente é aceitável. A tentativa de solicitação não é sancionada, caso o agente não consiga realizar a solicitação de maneira a obter uma resposta positiva ou resistência do indivíduo. No primeiro cenário, haverá tentativa de ambos os delitos (corrupção ativa e passiva) se a ação de ambos os sujeitos ativos do crime for frustrada. Se frustrada apenas por um, por iniciativa do indivíduo, haverá tentativa apenas de um lado, pois solicitar favores indevidos por conta do cargo “é, por si só, o início do crime”.

– **Consumação:** quando houver a prática de qualquer das condutas típicas, independentemente de efetivo prejuízo para a Administração.

– **Causa de aumento:** a pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. É o que a doutrina classifica de corrupção exaurida. De fato, tendo em vista que o tipo penal é formal, isto é, consuma-se com a simples solicitação, aceitação da promessa ou recebimento de vantagem, mesmo que inexistir prejuízo material para o Estado ou para o particular, quando o funcionário atinge o resultado naturalístico esgota-se o crime.

– **Figura privilegiada:** a pena é de detenção, de três meses a um ano, ou multa, se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem.

– **Facilitação de contrabando ou descaminho - Art. 318 do CP**

– **Sujeito ativo:** é somente o funcionário público.

– **Sujeito passivo:** É o Estado.

– **Objeto jurídico:** É a administração pública, levando-se em conta seu interesse patrimonial e moral.

– **Objeto material:** É a mercadoria contrabandeada ou o imposto não recolhido.

– **Elementos objetivos do tipo:** Facilitar (tornar mais fácil, ou seja, sem grande esforço ou custo), com infração de dever funcional a prática de contrabando ou descaminho. A pena é de reclusão, de três a oito anos, e multa.

Esta é outra exceção criada pelo legislador, prevendo pena mais grave para o funcionário público que facilita o contrabando, incidindo nesta figura típica, e sanção mais leve ao agente do contrabando ou descaminho, que incide nas figuras dos arts. 334 e 334-A. Se o funcionário público não infringe dever funcional, poderá ser coautor ou partícipe do delito de contrabando ou descaminho.

– **Elemento subjetivo do crime:** É o dolo.

– **Elemento subjetivo do tipo específico:** Não há.

– **Classificação:** Próprio; formal; de forma livre; comissivo; instantâneo; unissubjetivo; unissubsistente ou plurissubsistente, conforme o caso.

– **Tentativa:** É admissível na forma plurissubsistente.

– **Consumação:** Quando houver a prática da facilitação, independentemente de efetivo prejuízo para a Administração.

– **Importante:** a competência é, em regra, da Justiça Federal, por se tratar de crime conexo ao contrabando ou descaminho, cujo interesse é da União. Porventura, quando se tratar de imposto estadual, a competência é da Justiça Estadual.

– **Prevaricação - Art. 319 do CP**

– **Sujeito ativo:** é somente o funcionário público.

– **Sujeito passivo:** é o Estado. Subsidiariamente, a entidade de direito público ou a pessoa prejudicada.

– **Objeto jurídico:** é a administração pública, levando-se em conta seu interesse patrimonial e moral.

– **Objeto material:** é o ato de ofício.

– **Elementos objetivos do tipo:** retardar (atrasar ou procrastinar) ou deixar de praticar (desistir da execução), indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse (é qualquer proveito, não necessariamente de natureza econômica) ou sentimento pessoal. É o que se chama de autocracia própria, já que o funcionário se deixa levar por vantagem indevida, violando deveres funcionais. A pena é de detenção, de três meses a um ano, e multa.

– **Elemento subjetivo do crime:** É o dolo.

– **Elemento subjetivo do tipo específico:** É a vontade de “satisfazer interesse” ou “sentimento pessoal”.

– **Classificação:** próprio; formal; de forma livre; comissivo (“retardar” e “praticar”) ou omissivo (igualmente, “retardar”, que pode ter a forma de abstenção, e “deixar de praticar”); instantâneo; unissubjetivo; unissubsistente ou plurissubsistente, conforme o caso.

– **Tentativa:** é admissível na forma plurissubsistente, que só pode ser comissiva.

– **Consumação:** quando houver a prática de qualquer das condutas previstas no tipo, independentemente de efetivo prejuízo para a Administração.

– **Prevaricação em presídio - Art. 319-A do CP**

– **Sujeito ativo:** é somente o funcionário público. Nessas funções, são eles (diretor e qualquer outro agente), para fins penais, funcionários públicos.

– **Sujeito passivo:** é o Estado. Subsidiariamente, a sociedade, que poderia ser prejudicada pelo uso do aparelho, propiciando o cometimento de novas infrações penais.

– **Objeto jurídico:** é a administração pública (interesses material e moral), com particular ênfase à segurança.

– **Objeto material:** é o aparelho telefônico, de rádio ou similar.

– **Elementos objetivos do tipo:** o verbo central “deixar” (não considerar, omitir, desviar-se de algo) está associado ao cumprimento do dever de vedar (proibir algo por obrigação legal). O objeto da omissão indevida é o acesso (alcance de alguma coisa) a aparelhos telefônicos, de rádio ou similares.

A finalidade desses dispositivos é possibilitar a comunicação entre presos (do mesmo estabelecimento penal, em alas diferentes, ou em presídios diversos), bem como entre o preso e qualquer pessoa situada fora do ambiente carcerário, considerado pelo tipo penal como o ambiente externo. Isso decorre do reconhecido problema da troca frequente de mensagens entre presos de diferentes