



CÓD: OP-211JH-24-A  
7908403557462

# VITÓRIA-ES

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA – ESPÍRITO SANTO

Analista em Gestão Pública – Administrador

**VOLUME I**

**EDITAL Nº 03/2024, DE 21 DE JUNHO DE 2024**

## ***Língua Portuguesa***

1. Interpretação e Compreensão de texto.....	7
2. Organização estrutural dos textos .....	7
3. Marcas de textualidade: coesão, coerência e intertextualidade .....	8
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.....	9
5. Textos literários e não literários.....	10
6. Tipologia da frase portuguesa. Estrutura da frase portuguesa: operações de deslocamento, substituição, modificação e correção. Problemas estruturais das frases .....	10
7. Norma padrão.....	17
8. Pontuação e sinais gráficos .....	18
9. Organização sintática das frases: termos e orações. Ordem direta e inversa.....	22
10. Tipos de discurso .....	26
11. Registros de linguagem. Funções da linguagem .....	28
12. Elementos dos atos de comunicação.....	28
13. Estrutura e formação de palavras .....	29
14. Formas de abreviação.....	30
15. Classes de palavras; os aspectos morfológicos, sintáticos, semânticos e textuais de substantivos, adjetivos, artigos, numerais, pronomes, verbos, advérbios, conjunções e interjeições; os modalizadores .....	32
16. Semântica: sentido próprio e figurado; antônimos, sinônimos, parônimos e hiperônimos. Polissemia e ambiguidade .....	38
17. Os dicionários: tipos .....	40
18. A organização de verbetes.....	42
19. Vocabulário: neologismos, arcaísmos, estrangeirismos .....	49
20. Latinismos.....	50
21. Ortografia e acentuação gráfica.....	51
22. A crase .....	53

---

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

1. Lógica: proposições, conectivos, equivalências lógicas, quantificadores e predicados .....	59
2. Conjuntos e suas operações, diagramas. Números inteiros, racionais e reais e suas operações .....	62
3. Porcentagem e juros .....	67
4. Medidas de comprimento, área, volume, massa e tempo .....	72
5. 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. Compreensão e análise da lógica de uma situação, utilizando as funções intelectuais: raciocínio verbal, raciocínio matemático, raciocínio sequencial, orientação espacial e temporal, formação de conceitos, discriminação de elementos .....	74
6. Compreensão de dados apresentados em gráficos e tabelas.....	91
7. Raciocínio lógico envolvendo problemas aritméticos, geométricos e matriciais .....	94
8. Problemas de contagem e noções de probabilidade.....	94
9. Geometria básica: ângulos, triângulos, polígonos, distâncias, proporcionalidade, relações métricas no triângulo retângulo, perímetro e área.....	97
10. Noções de estatística: média, moda, mediana e desvio padrão.....	106
11. Plano cartesiano: sistema de coordenadas, distância .....	108
12. Problemas de lógica e raciocínio .....	109

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

1. Organização do Estado: Da União; Dos Estados Federados; Dos Municípios .....	111
2. Da Administração Pública; Dos Servidores Públicos .....	117
3. Organização dos Poderes: Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judiciário.....	123
4. Da Tributação e do Orçamento: Das Finanças Públicas.....	147
5. Da Ordem Econômica e Financeira: Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica.....	159
6. Lei Orgânica de Vitória .....	163
7. Lei nº 2.994/1982 (Institui o Regime Jurídico dos Funcionários Públicos de Vitória – Estatuto dos Funcionários Públicos) e suas alterações .....	195

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

1. Princípios da Administração Pública.....	219
2. Controle da administração pública: controle administrativo; controle legislativo e controle judiciário.....	222
3. Bens públicos: classificação; administração; utilização; proteção e defesa de bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.....	228
4. Agentes públicos: Conceito e classificação; Agentes administrativos: investidura; exercício; direitos e deveres dos servidores públicos; regimes jurídicos .....	236
5. Regime jurídico constitucional.....	274
6. Regime previdenciário .....	278
7. Responsabilidade administrativa, civil e criminal: Remuneração, direitos e vantagens .....	283
8. Processo administrativo: conceito, princípios, fases e modalidades .....	285
9. Poderes da administração: vinculado; discricionário; hierárquico; disciplinar; regulamentar; o poder de polícia: conceito, finalidade e condições de validade .....	289

---

## ÍNDICE

---

10. Intervenção do Estado na propriedade: desapropriação; servidão administrativa; requisição; ocupação provisória; limitação administrativa .....	296
11. Responsabilidade civil da administração: reparação do dano .....	298
12. Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) .....	300
13. Serviços públicos: conceito; classificação; regulamentação; formas; competência de prestação; concessão; permissão e autorização dos serviços públicos.....	316
14. Organização administrativa: administração direta e indireta, centralizada e descentralizada .....	327
15. Desapropriação: bens suscetíveis de desapropriação; competência; indenização; caducidade; imissão na posse do imóvel desapropriado.....	331
16. Transparência e acesso à informação no Poder Público: Acesso a Informações (Lei nº 12.527/2011) .....	335
17. Proteção de dados pessoais na Administração Pública: Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei nº 13.709/2018).....	342
18. Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998) .....	355
19. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.790/1999).....	358
20. Parcerias com Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) e alterações .....	361
21. Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) .....	376
22. Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004) .....	379
23. Estatuto Jurídico das Estatais (Lei nº 13.303/2016).....	385
24. Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021; Licitação: conceito, natureza jurídica, objeto e finalidade; Princípios básicos e correlatos; Modalidades; Obrigatoriedade, dispensa e inexigibilidade; Procedimento licitatório; Anulação, revogação e recursos administrativos; Sanções e procedimento sancionatório; Crimes em licitações e contratos administrativos; Contrato administrativo: conceito, principais características e espécies; Formalização, execução e inexecução; Duração, prorrogação, renovação, alteração e extinção. Revisão e rescisão; Convênios; Pregão .....	404

---

# 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
<b>REFERÊNCIA</b>	Pessoal (uso de pronomes pessoais ou possessivos) – anafórica Demonstrativa (uso de pronomes demonstrativos e advérbios) – catafórica Comparativa (uso de comparações por semelhanças)	João e Maria são crianças. <i>Eles</i> são irmãos. Fiz todas as tarefas, exceto <i>esta</i> : colonização africana. Mais um ano <i>igual aos</i> outros...
<b>SUBSTITUIÇÃO</b>	Substituição de um termo por outro, para evitar repetição	Maria está triste. <i>A menina</i> está cansada de ficar em casa.
<b>ELIPSE</b>	Omissão de um termo	No quarto, apenas quatro ou cinco convidados. (omissão do verbo “haver”)
<b>CONJUNÇÃO</b>	Conexão entre duas orações, estabelecendo relação entre elas	Eu queria ir ao cinema, <i>mas</i> estamos de quarentena.
<b>COESÃO LEXICAL</b>	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	CONNECTIVO	ESTRUTURA LÓGICA	TABELA VERDADE															
Negação	~	Não p	<table border="1"> <tr> <td>p</td> <td>~p</td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>F</td> </tr> <tr> <td>F</td> <td>V</td> </tr> </table>	p	~p	V	F	F	V									
p	~p																	
V	F																	
F	V																	
Conjunção	^	p e q	<table border="1"> <tr> <td>p</td> <td>q</td> <td>p ^ q</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 ^ q	V	V	V	V	F	F	F	V	F	F	F	F
p	q	p ^ q																
V	V	V																
V	F	F																
F	V	F																
F	F	F																
Disjunção Inclusiva	v	p ou q	<table border="1"> <tr> <td>p</td> <td>q</td> <td>p v q</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 v q	V	V	V	V	F	V	F	V	V	F	F	F
p	q	p v q																
V	V	V																
V	F	V																
F	V	V																
F	F	F																
Disjunção Exclusiva	∨	Ou p ou q	<table border="1"> <tr> <td>p</td> <td>q</td> <td>p ∨ q</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 ∨ q	V	V	F	V	F	V	F	V	V	F	F	F
p	q	p ∨ q																
V	V	F																
V	F	V																
F	V	V																
F	F	F																
Condicional	→	Se p então q	<table border="1"> <tr> <td>p</td> <td>q</td> <td>p → q</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>V</td> </tr> <tr> <td>F</td> <td>F</td> <td>V</td> </tr> </table>	p	q	p → q	V	V	V	V	F	F	F	V	V	F	F	V
p	q	p → q																
V	V	V																
V	F	F																
F	V	V																
F	F	V																
Bicondicional	↔	p se e somente se q	<table border="1"> <tr> <td>p</td> <td>q</td> <td>p ↔ q</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>V</td> </tr> </table>	p	q	p ↔ q	V	V	V	V	F	F	F	V	F	F	F	V
p	q	p ↔ 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) ~ p, p v q, p q
- (B) p q, ~ p, p -> q
- (C) p -> q, p v q, ~ p
- (D) p v p, p -> q, ~ q
- (E) p v q, ~ q, p v q

**Resolução:**

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

**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 → B) ↔ (C → 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 Contingência**

• **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.

Ao 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

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

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

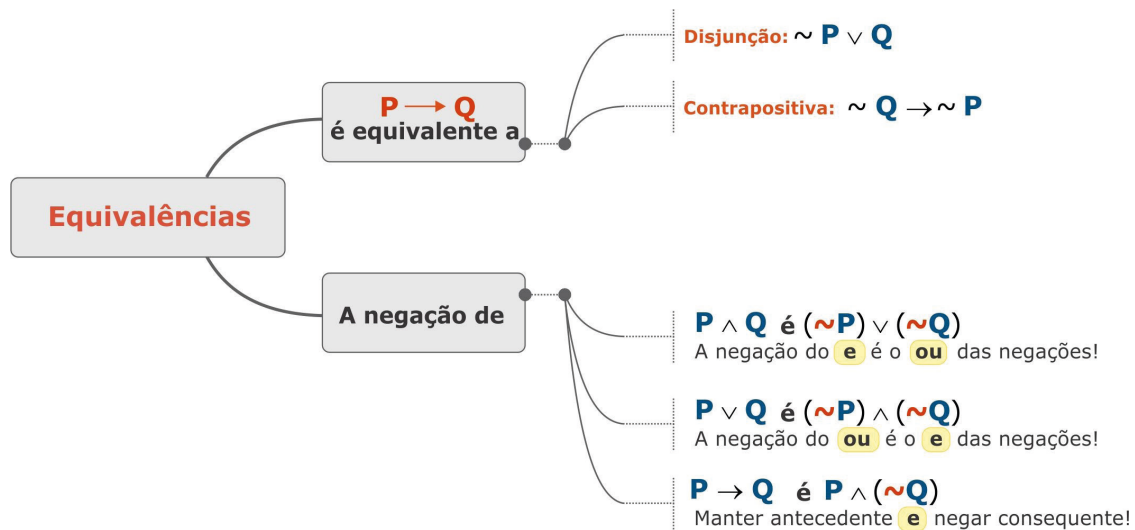
Então concluímos que a afirmação é verdadeira.

**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  $P(p,q,r,\dots)$  e  $Q(p,q,r,\dots)$  são ambas TAUTOLOGIAS, ou então, são CONTRADIÇÕES, então são EQUIVALENTES.



**Exemplo:**

**5. (VUNESP/TJSP)** Uma negação lógica para a afirmação “João é rico, ou Maria é pobre” é:

(A) Se João é rico, então Maria é pobre.

(B) João não é rico, e Maria não é pobre.

(C) João é rico, e Maria não é pobre.

(D) Se João não é rico, então Maria não é pobre.

(E) João não é rico, ou Maria não é pobre.

**Resolução:**

Nesta questão, a proposição a ser negada trata-se da disjunção de duas proposições lógicas simples. Para tal, trocamos o conectivo por “e” e negamos as proposições “João é rico” e “Maria é pobre”. Vejam como fica:

João **é** rico **ou** Maria **é** pobre.

negar      trocar por "e"      negar

João **não é** rico **e** Maria **não é** pobre.

Resposta: B.

**Leis de Morgan**

Com elas:

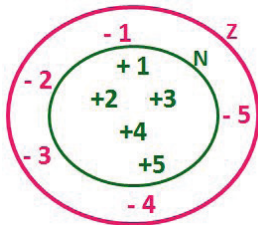
- Negamos que duas dadas proposições são ao mesmo tempo verdadeiras equivalendo a afirmar que pelo menos uma é falsa
- Negamos que uma pelo menos de duas proposições é verdadeira equivalendo a afirmar que ambas são falsas.

ATENÇÃO	
As Leis de Morgan exprimem que NEGAÇÃO transforma:	CONJUNÇÃO em DISJUNÇÃO DISJUNÇÃO em CONJUNÇÃO

**CONJUNTOS E SUAS OPERAÇÕES, DIAGRAMAS. NÚMEROS INTEIROS, RACIONAIS E REAIS E SUAS OPERAÇÕES**

**Conjunto dos números inteiros - z**

O conjunto dos números inteiros é a reunião do conjunto dos números naturais  $N = \{0, 1, 2, 3, 4, \dots, n, \dots\}$ ;  $(N \subset Z)$ ; o conjunto dos opostos dos números naturais e o zero. Representamos pela letra Z.



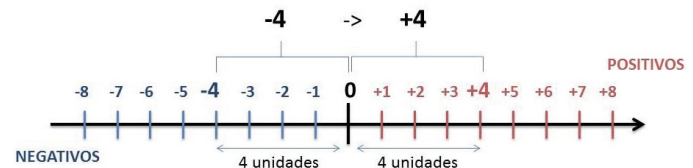
**N  $\subset$  Z** (N está contido em Z)

Subconjuntos:

SÍMBOLO	REPRESENTAÇÃO	DESCRIÇÃO
*	$Z^*$	Conjunto dos números inteiros <b>não nulos</b>
+	$Z_+$	Conjunto dos números inteiros <b>não negativos</b>
* e +	$Z^*_+$	Conjunto dos números inteiros <b>positivos</b>
-	$Z_-$	Conjunto dos números inteiros <b>não positivos</b>
* e -	$Z^*_-$	Conjunto dos números inteiros <b>negativos</b>

Observamos nos números inteiros algumas características:

- **Módulo:** distância ou afastamento desse número até o zero, na reta numérica inteira. Representa-se o módulo por  $| |$ . O módulo de qualquer número inteiro, diferente de zero, é sempre positivo.
- **Números Opostos:** dois números são opostos quando sua soma é zero. Isto significa que eles estão a mesma distância da origem (zero).



Somando-se temos:  $(+4) + (-4) = (-4) + (+4) = 0$

**Operações**

- **Soma ou Adição:** Associamos aos números inteiros positivos a ideia de ganhar e aos números inteiros negativos a ideia de perder.

**ATENÇÃO:** O sinal (+) antes do número positivo pode ser dispensado, mas o sinal (-) antes do número negativo nunca pode ser dispensado.

- **Subtração:** empregamos quando precisamos tirar uma quantidade de outra quantidade; temos duas quantidades e queremos saber quanto uma delas tem a mais que a outra; temos duas quantidades e queremos saber quanto falta a uma delas para atingir a outra. A subtração é a operação inversa da adição. O sinal sempre será do maior número.

**ATENÇÃO:** todos parênteses, colchetes, chaves, números, ..., entre outros, precedidos de sinal negativo, tem o seu sinal invertido, ou seja, é dado o seu oposto.

**Exemplo:**

**(FUNDAÇÃO CASA – AGENTE EDUCACIONAL – VUNESP)** Para zelar pelos jovens internados e orientá-los a respeito do uso adequado dos materiais em geral e dos recursos utilizados em atividades educativas, bem como da preservação predial, realizou-se uma dinâmica elencando "atitudes positivas" e "atitudes negativas", no entendimento dos elementos do grupo. Solicitou-se que cada um classificasse suas atitudes como positiva ou negativa, atribuindo (+4) pontos a cada atitude positiva e (-1) a cada atitude negativa. Se um jovem classificou como positiva apenas 20 das 50 atitudes anotadas, o total de pontos atribuídos foi

- (A) 50.
- (B) 45.
- (C) 42.
- (D) 36.
- (E) 32.

**Resolução:**

$50 - 20 = 30$  atitudes negativas  
 $20 \cdot 4 = 80$   
 $30 \cdot (-1) = -30$   
 $80 - 30 = 50$

**Resposta: A**

# NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

## ORGANIZAÇÃO DO ESTADO: DA UNIÃO; DOS ESTADOS FEDERADOS; DOS MUNICÍPIOS

### DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

#### Formas de Estado - Estado Unitário, Confederação e Federação

A forma de Estado relaciona-se com o modo de exercício do poder político em função do território do Estado. Verifica-se no caso concreto se há, ou não, repartição regional do exercício de poderes autônomos, podendo ser criados, a partir dessa lógica, um modelo de Estado unitário ou um Estado Federado.

#### – Estado Unitário

Também chamado de Estado Simples, é aquele dotado de um único centro com capacidade legislativa, administrativa e judiciária, do qual emanam todos os comandos normativos e no qual se concentram todas as competências constitucionais (exemplos: Uruguai, e Brasil Colônia, com a Constituição de 1824, até a Proclamação da República, com a Constituição de 1891).

O Estado Unitário pode ser classificado em:

**a) Estado unitário puro ou centralizado:** casos em que haverá somente um Poder Executivo, um Poder Legislativo e um Poder Judiciário, exercido de forma central;

**b) Estado unitário descentralizado:** casos em que haverá a formação de entes regionais com autonomia para exercer questões administrativas ou judiciárias fruto de delegação, mas não se concede a autonomia legislativa que continua pertencendo exclusivamente ao poder central.

#### – Estado Federativo – Federação

Também chamados de federados, complexos ou compostos, são aqueles em que as capacidades judiciária, legislativa e administrativa são atribuídas constitucionalmente a entes regionais, que passam a gozar de autonomias próprias (e não soberanias).

Nesse caso, as autonomias regionais não são fruto de delegação voluntária, como ocorre nos Estados unitários descentralizados, mas se originam na própria Constituição, o que impede a retirada de competências por ato voluntário do poder central.

O quadro abaixo facilita este entendimento. Vejamos:

Formas de Estado	
Unitário	
Único centro de onde emana o poder estatal	
Puro	Descentralizado
Não há delegação de competências	Há delegação de competências
Federado	
O exercício do poder estatal é atribuído constitucionalmente a entes regionais autônomos	

#### – Confederação

Se caracteriza por uma reunião dissolúvel de Estados soberanos, que se unem por meio de um tratado internacional. Aqui, percebe-se o traço marcante da Confederação, ou seja, a dissolubilidade do pacto internacional pelos Estados soberanos que o integram, a partir de um juízo interno de conveniência.

Observe a ilustração das diferenças entre uma Federação e uma Confederação:

Federação	Confederação
Formada por uma Constituição	Formada por um tratado internacional
Os entes regionais gozam de autonomia	Os Estados que o integram mantêm sua soberania
Indissolubilidade do pacto federativo	Dissolubilidade do pacto internacional

#### O Federalismo Brasileiro

Observe a disposição legal do Artigo 18 da CF:

### TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

#### CAPÍTULO I DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§1º Brasília é a Capital Federal.

§2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§3º Os Estados podem incorporar - se entre si, subdividir - se ou desmembrar - se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far - se - ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996) Vide art. 96 - ADCT

Nos termos do supracitado Artigo 18, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (não soberanos). Trata-se de norma que reflete a forma federativa de Estado.

Ser ente autônomo dentro de um federalismo significa a possibilidade de implementar uma gestão particularizada, mas sempre respeitando os limites impostos pelos princípios e regras do Estado federal. Daí, têm-se os seguintes elementos:

– **Auto-organização:** permite aos Estados-membros criarem as Constituições Estaduais (Artigo 25 da CF) e aos Municípios firmarem suas Leis Orgânicas (Artigo 29 da CF);

– **Auto legislação:** os entes da federação podem estabelecer normas gerais e abstratas próprias, a exemplos das leis estaduais e municipais (Artigos 22 e 24 da CF);

– **Auto governo:** os Estados membros terão seus Governadores e Deputados estaduais, enquanto os Municípios possuirão Prefeitos e Vereadores, nos termos dos Artigos 27 a 29 da CF;

– **Auto administração:** os membros da federação podem prestar e manter serviços próprios, atendendo às competências administrativas da CF, notadamente de seu Artigo 23.

#### – Vedação aos Entes Federados

Consoante ao Artigo 19 da CF, destaca-se que a autonomia dos entes da federação não é limitada, e sofre as seguintes vedações:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

II - recusar fé aos documentos públicos;

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

#### Repartição de Competências Constitucionais

A Repartição de competências é a técnica de distribuição de competências administrativas, legislativas e tributárias aos entes federativos para que não haja conflitos de atribuições dentro do território nacional.

Competência é a capacidade para emitir decisões dentro de um campo específico.

A Constituição trabalha com três naturezas de competência, a administrativa, legislativa e a tributária.

– **Competência administrativa ou material:** refere-se à execução de alguma atividade estatal, ou seja, é a capacidade para atuar concretamente sobre a matéria;

– **Competência legislativa:** atribui iniciativa para legislar sobre determinada matéria, ou seja, é a capacidade para estabelecer normas gerais e abstratas sobre determinado campo;

– **Competência tributária:** refere-se ao poder de instituir tributos.

#### – Técnica da Repartição de Competência

Trata-se da predominância do interesse, segundo a qual, à União caberão as matérias de interesse nacional (Artigos 21 e 22 da CF), aos Estados-membros, o interesse regional, e aos municípios, as questões de predominante interesse local (Artigo 30 da CF).

Para tanto, a Constituição enumerou expressamente as competências da União e dos municípios, resguardando aos Estados-membros a chamada competência residual, remanescente, não enumerada ou não expressa (Artigo 25, §1º da CF).

Acresça-se que, para o Distrito Federal, a Constituição atribuiu as competências previstas para os estados e os municípios, denominada de competência cumulativa (Artigo 32, §1º da CF).

#### Organização do Estado – União

A União é a pessoa jurídica de Direito Público interno, parte integrante da Federação brasileira dotada de autonomia. Possui capacidade de auto-organização (Constituição Federal), autogoverno, auto legislação (Artigo 22 da CF) e autoadministração (Artigo 20 da CF).

A União tem previsão legal na CF, dos Artigos 20 a 24. Vejamos:

### CAPÍTULO II DA UNIÃO

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII - emitir moeda;

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012) (Produção de efeito)

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; (Regulamento)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso agrícolas e industriais;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 118, de 2022)

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 118, de 2022)

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

XXVI - organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos da lei.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012)(Produção de efeito)

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecendo o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, §1º, III;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

XXX - proteção e tratamento de dados pessoais.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;(Vide ADPF 672)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;(Vide ADPF 672)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;(Vide ADPF 672)

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.(Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.(Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.(Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.(Vide Lei nº 13.874, de 2019)

#### Organização do Estado – Estados

Os Estados-membros são pessoas jurídicas de Direito Público interno, dotados de autonomia, em razão da capacidade de auto-organização (Artigo 25 da CF), autoadministração (Artigo 26 da CF), autogoverno (Artigos 27 e 28 da CF) e auto legislação (Artigo 25 e parágrafos da CF).

Os dispositivos constitucionais referentes ao tema vão dos Artigos 25 a 28:

### CAPÍTULO III DOS ESTADOS FEDERADOS

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

§3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;



# NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

## PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### Breve Introdução

Podemos considerar o Direito Administrativo como um ramo autônomo do Direito que se encontra dependente de um acoplado de regras e princípios próprios. Todavia, ainda não existe uma norma codificada, não havendo, desta forma, um Código de Direito Administrativo.

Por esta razão, as regras que regem a atuação da Administração Pública em sua relação com os administrados, seus agentes públicos, organização interna e na prestação de seus serviços públicos, encontram-se esparsas no ordenamento jurídico pátrio, onde a principal fonte normativa é a Constituição Federal.

O regime jurídico brasileiro possui dois princípios justificadores das prerrogativas e restrições da Administração, sendo eles, o princípio da Supremacia do Interesse Público e o princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.

Sobre o tema em estudo, a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que há diferenças relevantes entre o regime jurídico da Administração Pública e o regime jurídico administrativo.

Vejam os:

REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO
– É um regime mais abrangente – Consiste nas regras e princípios de direito público e privado por meio dos quais, a Administração Pública pode se submeter em sua atuação	– É um regime reservado para as relações jurídicas incidentes nas normas de direito público – O ente público assume uma posição privilegiada em relação ao particular

### Princípios de Direito Administrativo

Os princípios de direito administrativo são regras que direcionam os atos da Administração Pública. Os princípios podem vir expressos na Constituição Federal, bem como também podem ser implícitos, ou seja, não estão listados na Constituição, porém, possuem a mesma forma normativa.

O artigo 37, *caput* da Constituição Federal de 1.988, predispõe acerca dos princípios administrativos dispondo que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Entretanto, é importante ressaltar que o rol de princípios constitucionais do Direito Administrativo não se exaure no art. 37, *caput* da CFB/988, sendo estes, os já mencionados princípios implícitos.

### Princípios Expressos

São os seguintes: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Vejam os em apartado, cada um deles:

### Legalidade

Por meio do princípio da legalidade, a Administração Pública só pode atuar conforme a lei, tendo em vista que todas as suas atividades se encontram subordinadas à legislação.

Ressalta-se que de modo diverso da Legalidade na seara civil, onde o que não está proibido está permitido, nos termos do art.5º, II, CFB/88, na Legalidade Administrativa, o administrado poderá atuar somente com prévia autorização legal, haja vista que não havendo autorização legal, não poderá a Administração agir.

Desse modo, a Administração Pública só pode praticar condutas que são autorizadas por lei. Todavia, caso aja fora dos parâmetros legais, é necessário que o ato administrativo seja anulado.

Além disso, é dever da Administração rever seus próprios atos, e tal incumbência possui amparo no Princípio da autotutela. Desse modo, a revisão dos atos que pratica, não depende de autorização ou de controle externo, tendo em vista que a própria Administração poderá fazê-lo por meio de revogação ou anulação. Vejam os:

**a) Revogação:** trata-se de vício de mérito por conveniência e oportunidade e alcança apenas os atos discricionários.

**b) Anulação:** trata-se de vício de legalidade e alcança todos os atos, sendo estes vinculados ou discricionários.

Sobre o assunto, determina a Súmula 473 do STF:

– **Súmula 473- STF** - “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Assim sendo, destaca-se que o Poder Judiciário só possui o condão de intervir em possíveis vícios de legalidade, mas não de mérito. Além disso, não existe na legislação administrativa, prazo para a revogação de atos. Todavia, de acordo com o art. 54 da Lei nº 9784/99, o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. Entretanto, caso o ato nulo tenha sido praticado mediante o uso de má-fé, não haverá prazo para sua anulação.

### Impessoalidade

Por meio da impessoalidade, deverá a Administração Pública agir objetivamente em favor da coletividade.

Salienta-se que os atos de pessoalidade são vedados, pois, o exercício da atividade administrativa é atribuição da Administração, haja vista a ela serem atribuídas todas as condutas dos agentes públicos.

São importantes aspectos do Princípio da Impessoalidade:

**a) Não Discriminação:** não importa a pessoa que o ato administrativo irá alcançar, pois, a atuação do Estado deve ser de forma impessoal com a fixação de critérios objetivos.

**b) Agente Público:** o Estado age em nome do agente. Assim, não poderão constar nas publicidades os nomes de administradores ou gestores, sendo que as propagandas devem ser informativas e educativas, pois, o ato estará sendo praticado pela Administração Pública. Tal entendimento possui liame com a Teoria da Imputação Volitiva, por meio da qual, a vontade do agente público é imputada ao Estado.

– **OBS. Importante:** De acordo com a jurista Maria Sylvia Zanella di Pietro, o princípio da impessoalidade é fundamento para fins de reconhecimento de validade dos atos praticados por “funcionário de fato”, que se trata daquele que não foi investido no cargo ou função pública de modo regular, tendo em vista que a conduta desse agente, que se encontra laborando de modo irregular na Administração Pública, é atribuída à pessoas jurídica na qual ele está inserido e, por esse motivo, tal vício será convalidado/corrigido.

#### Moralidade

Além da necessidade de as atividades da Administração estarem de acordo com a lei, é preciso que tais atuações sejam conduzidas com lealdade, ética e probidade, sendo que nesse caso, estará a moralidade se preocupando com a moralidade jurídica, e não a social.

A moralidade jurídica é concretizada através de mecanismos que o Estado cria para fiscalizar de modo mais eficaz as atividades de seus servidores. São exemplos: a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Ação Popular.

Ressalta-se que antes da edição da Súmula Vinculante nº13 do STF, o nepotismo, que se trata da nomeação de parente para ocupar cargo de confiança, já havia sofrido reprimenda da Resolução nº 7 do CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

Vejamos o que determina a Súmula Vinculante nº 13 do STF:

– **Súmula Vinculante 13 STF:** *“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.*

Sabendo-se que a prática do nepotismo é Contrária à moralidade, impessoalidade e eficiência administrativas, tal prática foi recentemente condenada pela Súmula que reforça o caráter imoral e ilegítimo da nomeação de parentes para cargos em comissão, incluindo nesses casos, a modalidade cruzada ou transversa. Como exemplo, podemos citar o parente de Marcela que foi nomeado no gabinete de João em troca da nomeação de um parente de João no gabinete de Marcela.

Todavia, a edição da Súmula Vinculante 13 do STF, teve seu impacto positivo enfraquecido por causa de duas ocorrências, sendo elas as seguintes:

a) Ao fazer referência explícita a parentes colaterais até o terceiro grau, a Súmula Vinculante acabou por legitimar a nomeação de primos; e

b) Foi afirmado pelo próprio STF que a proibição não se estende a agentes políticos do Poder Executivo, tais como os ministros de Estado e secretários estaduais, distritais e municipais, pois, no entendimento do STF, a súmula se aplica apenas a cargos comissionados.

#### Publicidade

É necessário que haja transparência no exercício das atividades exercidas pela Administração Pública. Via regra geral, os atos da Administração devem ser públicos. Contudo, há algumas exceções, como determinados interesses sociais, bem como as situações de foro íntimo.

Para que haja eficácia, é preciso que haja a publicidade dos atos administrativos, pois, com isso, haverá também, melhor controle das atividades administrativas pela própria sociedade.

Constitui exceção ao princípio da publicidade, o artigo 2º, Parágrafo Único, V da Lei nº 9784/99 que determina que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, sendo que nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.

Ademais, o artigo 5º, XXXIII da CFB/88 e o artigo 5º, X também da CFB, defendem que tais atos com caráter “sigiloso” devem ser compreendidos como exceções à regra geral do Princípio da Publicidade.

Vale ressaltar que de acordo com o artigo 5º, LXXII da CFB/88 e a Lei nº 9507/97, um dos principais remédios constitucionais que prevê a garantia do acesso às informações sobre a pessoa do impetrante, é o Habeas Data.

Por fim, é importante mencionar que a Súmula nº 6 do STF estabelece *“desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração”.* Logo, percebe-se que a intenção da Suprema Corte ao elaborar esta Súmula, foi a de preservar a intimidade.

#### Eficiência

O princípio da eficiência foi introduzido pela EC nº19/98, pois, antes, ele era considerado como princípio infraconstitucional.

Nesse sentido, deverá ser a atuação da Administração Pública pautada nos seguintes critérios:

- a) Rapidez;
- b) Dinamismo;
- c) Celeridade;
- d) Descongestionamento;
- e) Desburocratização;
- f) Perfeição;
- g) Completitude; e
- h) Satisfação;
- i) Rentabilidade ótima, máxima e com menor custo.

Sobre o tema, o STF já se posicionou no sentido de reforçar que o princípio da eficiência não depende de Lei para que seja regulamentado, sendo por isso, considerado como uma norma de eficácia plena.

Além disso, destaca-se que a Emenda Constitucional nº19/98 consagrou a transição da Administração Pública Burocrática para a Administração Pública Gerencial, com o objetivo de criar aproximação entre o Poder Público e a iniciativa privada. Vejamos no quadro abaixo, as distinções entre esses dois tipos de Administração:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>– É direcionada ao controle de procedimentos e preocupa-se com os resultados em segundo plano;</li> <li>– Seu foco encontra-se nos controles administrativos;</li> <li>– Centralização, concentração e controle dos órgãos e entidades públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– É voltada para o controle de resultados e mantém as formalidades fundamentais à Administração Pública;</li> <li>– É focada no controle de resultados;</li> <li>– Reduz a atuação empresarial do Estado;</li> <li>– Trata de parcerias com entidades do terceiro setor para a prestação de atividades consideradas não essenciais;</li> <li>– Trata da capacitação de servidores e do controle de desempenho;</li> <li>– Cuida da descentralização, desconcentração e autonomia dos órgãos e entidades públicas.</li> </ul>

**— Outros Princípios Constitucionais Aplicáveis à Administração Pública**

**Princípio da Celeridade Processual**

Previsto no artigo 5º LXXVIII da CFB/88, o princípio da celeridade processual assegura a toda a sociedade nas searas judicial e administrativa, a razoável duração do processo e os meios que garantam celeridade na sua tramitação.

Ressalta-se que o processo administrativo constitui uma sequência de atos que declinam-se à decisão final. Desta maneira, o rito deve sempre prosseguir com o objetivo de que haja conclusão célere de encerramento dos processos.

Salienta-se que a Lei Federal nº 9784/99 elenca importantes diretrizes que podem ser aplicadas aos processos administrativos federais em relação a celeridade. São elas:

a) É dever da Administração emitir de forma clara, decisão nos processos administrativos, bem como responder acerca de solicitações ou reclamações e sobre matérias que sejam de sua competência;

b) Após a conclusão da instrução de processo administrativo, o prazo para Administração decidir é de até 30 dias, exceto se houver prorrogação expressamente motivada, razão pela qual, acrescentar-se-á igual período;

c) Não fixando a lei prazo diferente, será o recurso administrativo decidido no prazo de 30 dias;

d) Salvo disposição legal diversa, o processo administrativo deverá tramitar por no máximo três instâncias administrativas.

**Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa**

De acordo com os fundamentos contidos no artigo 5º, LV da CFB/88, em decorrência do princípio do contraditório, as decisões administrativas devem ser tomadas levando em consideração a manifestação das partes interessadas.

Para tal, é imprescindível que seja dada oportunidade para que as partes prejudicadas pela decisão sejam ouvidas antes do resultado final do processo.

Ressalta-se que o princípio da ampla defesa possibilita aos litigantes, tanto em processo judicial quanto administrativo, a utilização dos meios cabíveis de prova, dos recursos e dos instrumentos necessários para defesa de seus interesses diante do Judiciário e também da Administração Pública.

Acerca dos princípios do contraditório e da ampla defesa, dispõe a Súmula Vinculante 33 do Supremo Tribunal Federal:

– **Súmula 33 STF:** “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.

**Princípio de devido processo legal formal e material**

Nos ditames do artigo 5º, LIV da CFB/88, a privação de liberdade ou de bens só poderá ser aplicada após o devido processo legal.

O devido processo legal pode ser classificado da seguinte forma:

**a) Devido processo legal formal:** trata-se do parâmetro que exige o cumprimento de um rito que já esteja definido por lei para que a decisão tenha validade;

**b) Devido processo legal material ou substantivo:** a decisão final deve ser justa, adequada e respeitar o rito. Desse modo, o devido processo legal material ou substantivo possui o mesmo conteúdo do princípio da proporcionalidade. Além disso, é importante destacar que nos processos administrativos, é buscada a verdade real dos fatos, não valendo desta forma, somente a verdade formal baseada na prova produzida nos autos.

Por fim, denota-se que são diferenças primordiais entre o processo administrativo e do processo judicial:

PROCESSO ADMINISTRATIVO	PROCESSO JUDICIAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Até 3 instâncias</li> <li>– Faz coisa julgada administrativa</li> <li>– Princípio da oficialidade</li> <li>– permissão da <i>reformatio in pejus</i></li> <li>– Não há necessidade de atuação de advogado</li> <li>– É permissionário da prova emprestada (verdade real)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Em regra, são 3 graus de jurisdição</li> <li>– Faz coisa julgada judicial</li> <li>– Princípio da inércia da jurisdição</li> <li>– Há necessidade da atuação de advogado</li> <li>– É permissionário da prova emprestada (verdade formal)</li> </ul>

**— Princípios Implícitos**

**Princípio da Autotutela da Administração Pública**

Possui o condão de controlar sua própria atuação, podendo, desta forma, corrigir seus próprios atos quando tais atos estiverem dotados de ilegalidade.

Sobre o assunto, dispõe a Súmula 346 do STF:

– **Súmula 346 - STF:** “A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos”.

Além disso, poderá a Administração invalidar seus próprios atos a partir do momento em que estes contenham ilegalidade, porque deles não se originam direitos, podendo também revogar atos por motivos de conveniência e oportunidade. É o determina a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

– **Súmula 473 - STF:** “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Ademais, vale pontuar que de acordo com o art. 5 da Lei nº 9.784/1999, deverá a Administração anular seus próprios atos, quando estes se encontrarem eivados de vícios de legalidade, podendo revogá-los por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, sendo que nos parâmetros do princípio da legalidade, o prazo para a Administração Pública anular seus atos é de 05 anos.

**Princípio da Continuidade**

Esse princípio define que a atuação administrativa deve ser ininterrupta.

Aliado a esse importante princípio, o STF adotou por meio do Recurso Extraordinário nº 693.456, o entendimento de que o exercício do direito de greve por parte do servidor público pode realizar o corte do salário, que por sua vez, poderá ser substituído por compensação das horas paradas pelo servidor. Porém, em se tratando de greve provocada por ato ilícito da Administração Pública, tal corte de salário não poderá ocorrer e a Administração deverá ressarcir os prejuízos caso estes existam e sejam verificados.

– **OBS. Importante:** De acordo com o disposto no artigo 142, §3º, IV da Constituição Federal de 1.988, em hipótese alguma, poderá o servidor militar entrar em greve ou se sindicalizar.

**Princípio da Razoabilidade ou da Proporcionalidade Ampla**

Por meio desse princípio, as medidas adotadas pela Administração devem se apresentar das seguintes maneiras:

MEDIDAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
<b>ADEQUADAS</b>	Seu dever é lograr com sucesso a realização da finalidade.
<b>NECESSÁRIAS</b>	A Administração deverá optar pela forma que restrinja menos ao direito do administrado.
<b>PROPORCIONAIS</b>	A Administração Pública deverá promover equilíbrio entre vantagens e desvantagens, entre o meio e o fim, fazendo com que haja mais vantagens que desvantagens, sob pena de ausência de proporcionalidade do ato.

**Princípio da Motivação Obrigatória**

Esse princípio obriga a Administração Pública a indicar os pressupostos de fato e de direito que determinaram a prática do ato.

Desta maneira, infere-se que a validade do ato administrativo se encontra condicionada à apresentação de forma escrita dos fundamentos fáticos e jurídicos justificadores da decisão que foi adotada.

Tal fundamentação se refere a um mecanismo de controle sobre a legalidade e legitimidade das decisões tomadas pela Administração Pública.

A obrigação de motivação dos atos da Administração Pública possui fundamento em vários dispositivos normativos, dentre eles, podemos citar como exemplos, os insertos no artigo 93, X da Constituição Federal e no artigo 50 da Lei nº 9784/99.

Contudo, existem atos que dispensam a motivação escrita, como exemplo, podemos citar a motivação evidente nos atos de gesticulação executados por policial na disciplina do trânsito, bem como a motivação inviável demonstrada em sinais de trânsito emitidos por semáforos.

Ressalta-se que a motivação deve ser apresentada de modo concomitante, ou no instante seguinte à prática do ato.

Há ainda, a motivação aliunde, que se trata daquela indicada fora do ato, e que se constitui em concordância com fundamentos de pareceres anteriores, informações, decisões ou propostas. Como exemplo de motivação aliunde, podemos citar aquela realizada pelas infrações de trânsito, onde existe em padrão único de motivação para cada tipo de espécie de infração cometida e que nesse caso, não existe necessidade de motivação personalizada para cada agente que cometer o ato infracional.

**Princípio da Presunção de Legitimidade**

Por meio desse princípio, devido à prática exclusiva com a finalidade de aplicação da lei, os atos administrativos acabam por se beneficiar da legitimação democrática conferida pelo processo legislativo.

Desse modo, os atos administrativos recebem proteção de determinada presunção relativa de modo a demonstrar que sua prática ocorreu em conformidade com o ordenamento jurídico. Por esta razão, até que se prove o contrário, os atos administrativos são considerados válidos para o mundo jurídico, sendo cabível ao particular, o encargo de provar eventual ilegalidade na sua prática.

Assim, por conta da referida presunção, ainda que o ato administrativo esteja eivado de ilegalidade (ato nulo), a produção dos seus efeitos estará garantida até o instante de sua retirada através da invalidação.

**CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONTROLE ADMINISTRATIVO; CONTROLE LEGISLATIVO E CONTROLE JUDICIÁRIO**

**Controle exercido pela Administração Pública (controle interno)**

A princípio, infere-se que a teoria da separação dos poderes possui em sua essência, de acordo com Montesquieu, o objetivo certo de limitar arbítrios de maneira que venha a proteger os



CÓD: OP-211JH-24-B  
7908403557479

# VITÓRIA-ES

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA – ESPÍRITO SANTO

Analista em Gestão Pública – Administrador

**VOLUME II**

**EDITAL Nº 03/2024, DE 21 DE JUNHO DE 2024**

## ***Gestão Pública***

1. Processos participativos de gestão pública: conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade.....	7
2. Planejamento nas organizações públicas: O ciclo do planejamento; A melhoria contínua (PDCA).....	9
3. Plano plurianual (PPA).....	10
4. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	14
5. Lei Orçamentária Anual (LOA).....	60
6. Referencial Estratégico das Organizações: Análise de ambiente interno e externo e suas ferramentas: análise SWOT, análise de cenários, matriz GUT.....	66
7. Negócio, missão, visão de futuro, valores.....	67
8. Indicadores de desempenho: Tipos de indicadores; Variáveis componentes dos indicadores.....	68
9. Governo eletrônico.....	73
10. Controle social e cidadania.....	77
11. Transparência da administração pública.....	77
12. Accountability.....	79
13. Gestão de Pessoas por Competências.....	80
14. Mudanças institucionais e da administração gerencial: Conselhos, Organizações Sociais, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), agência reguladora, agência executiva, consórcios públicos.....	89
15. Gestão por resultados na produção de serviços públicos.....	96
16. Intermediação de interesses (clientelismo, corporativismo e neocorporativismo).....	98
17. Governabilidade e governança.....	98
18. Princípios de governança pública.....	99

## ***Administração Financeira e Orçamentária***

1. Orçamento público: Conceito. Técnicas e modelos orçamentários. Princípios orçamentários.....	103
2. Ciclo orçamentário. Sistema e Processo orçamentário.....	113
3. O orçamento público no Brasil e na Constituição Federal. Sistema de planejamento.....	117
4. Plano plurianual (PPA). Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Lei Orçamentária Anual (LOA).....	123
5. Conceito, classificação e estágios da Receita Pública: Conceito, classificação e estágios da Despesa Pública.....	126
6. Estrutura programática.....	137
7. Emendas parlamentares ao Orçamento.....	137
8. Créditos ordinários e adicionais.....	138
9. Programação e execução orçamentária e financeira. Alterações orçamentárias.....	141
10. Programação de desembolso e mecanismos retificadores do orçamento.....	145
11. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações orçamentárias.....	145
12. Dívida ativa.....	146
13. Restos a pagar. Dívida fluante e fundada.....	147
14. Despesas de exercícios anteriores.....	150
15. Suprimento de fundos.....	151
16. Lei Federal nº 4.320/1964.....	153
17. Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Planejamento. Receita Pública. Despesa Pública. Dívida e endividamento. Transparência, controle e fiscalização.....	162

---

## ÍNDICE

---

18. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016 . . . . .	183
19. Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal: Lei Complementar nº 159/2017 . . . . .	188
20. Normatização para endividamento dos entes subnacionais: Resolução nº 43/2001, do Senado Federal . . . . .	196
21. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP): Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários. 10ª edição	206

### ***Administração Pública***

1. Caracterização da gestão pública.....	211
2. Governabilidade, governança e prestação de contas dos resultados das ações (accountability).....	213
3. Mecanismos de controle interno e externo.....	213
4. Fundamentos constitucionais do Estado e de controle da administração pública no Brasil.....	219
5. Terceirização .....	222
6. Orçamento Público: conceito e princípios; o ciclo orçamentário, créditos adicionais, estágios das despesas públicas, empenho, liquidação e pagamento .....	223
7. Classificação das receitas correntes, das despesas correntes e de capital .....	223
8. Elaboração de propostas orçamentárias.....	223
9. Controle e execução orçamentária .....	224
10. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: do Art. 37 ao 41.....	224
11. Normas para licitações e contratos da Administração Pública: Lei nº 14.133/2021.....	229

### ***Administração Geral***

1. Administração: conceitos e objetivos. Níveis hierárquicos e competências gerenciais.....	273
2. Processo Administrativo: planejamento, organização, direção e controle .....	279
3. Gestão estratégica: conceitos, modelos, formulações e implementação.....	285
4. Gestão por resultados.....	286
5. Organização, Sistemas e Métodos .....	287
6. Cultura organizacional .....	288
7. Gestão da mudança .....	290
8. Planejamento estratégico .....	294
9. Planejamento tático.....	294
10. Planejamento operacional.....	295
11. Balanced Scorecard (BSC) .....	296
12. Benchmarking.....	299
13. Qualidade total .....	301
14. Gestão de projetos .....	301
15. Inovação organizacional.....	302
16. Responsabilidade social corporativa.....	303
17. Ética nos negócios.....	304
18. Gestão de Processos .....	305
19. Gestão de Pessoas: Gestão estratégica de pessoas .....	305
20. Divisão e organização do trabalho.....	307

---

---

## ÍNDICE

---

21. Gestão de carreiras .....	311
22. Remuneração estratégica .....	313
23. Recrutamento, seleção e demissão .....	315
24. Treinamento, desenvolvimento e capacitação .....	319
1. Avaliação de desempenho .....	325
2. Qualidade de vida no trabalho .....	329
3. Gestão participativa em recursos humanos .....	330
4. Gestão por competências .....	330
5. Comportamento Organizacional: Processos relacionados ao indivíduo: aprendizagem e percepção atitude e valores .....	334
6. Personalidade .....	340
7. Motivação e comprometimento .....	341
8. Estresse no ambiente de trabalho .....	343
9. Processos relacionados aos grupos: equipes e processos sociais.....	347
10. Liderança .....	350
11. Comunicação .....	353
12. Tomada de decisão .....	355
13. Grupos e equipes.....	359
14. Conflito, poder e política .....	360
15. Cultura organizacional .....	360
16. Mudança organizacional.....	360
17. Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais: Recursos materiais e patrimoniais. Aquisição de recursos materiais e patrimoniais; administração de materiais – estoques .....	361
18. Administração patrimonial e de instalações.....	381
19. Obrigatoriedade da licitação e contratação direta; modalidades de licitação; procedimentos da licitação.....	385

## ***Noções de Análise de Dados***

1. Fundamentos conceituais de análise de dados: conceitos centrais de estatística e análise quantitativa .....	395
2. Dimensões e processos de geração de conhecimento .....	395
3. Análise de dados quantitativos e qualitativos; raciocínio estatístico e quantitativo .....	396
4. Tipos de pesquisa .....	397
5. Tipos de análise quantitativa e estatística .....	398
6. Apresentação tabular e análise gráfica de dados estatísticos .....	399
7. Análise de dados com estatística descritiva: estatística descritiva: conceitos e usos; medidas descritivas de posição: médias, quantis e moda; medidas de variação: desvios médio e padrão, amplitude e intervalo interquartil; medidas de formato: assimetria e curtose de Pearson .....	400
8. Fundamentos de mensuração: níveis de mensuração: nominal, ordinal, intervalar e razão; estratégias de mensuração de atitudes: escalas de Likert, diferencial semântico .....	402
9. Mensuração de construtos latentes com escalas de itens simples (single item) e múltiplos itens .....	403
10. Fundamentos de análise de probabilidades: variáveis aleatórias contínuas e discretas; principais distribuições de probabilidades discretas .....	404
11. Principais distribuições de contínuas .....	406
12. Análise e interpretações de variáveis com distribuição normal .....	408

---



---

## ÍNDICE

---

13. Fundamentos de inferência estatística: amostragem: conceitos centrais e estratégias de amostragem probabilística e não probabilística . . . . .	409
14. Processos de estimação pontual e por intervalo . . . . .	410
15. Testes de hipóteses: conceitos básicos e interpretação de resultados . . . . .	412
16. Análise bivariada de dados com métodos com métodos inferenciais: análise de variância (ANOVA): aplicações, tipos de variáveis envolvidas e interpretação de resultados de paramétrica; análise de correlação: aplicações, tipos de variáveis envolvidas e interpretação de resultados de testes de correlação paramétricos e não paramétricos; análise de regressão simples: aplicações, tipos de variáveis envolvidas e interpretação de resultados . . . . .	413

---

# GESTÃO PÚBLICA

## PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE GESTÃO PÚBLICA: CONSELHOS DE GESTÃO, ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, PARCERIA ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE

### Processos Participativos de Gestão Pública

Os Processos Participativos de Gestão Pública, são formas de gestão política que expandem o processo de tomada de decisão da sociedade, entendendo que a democracia não se dá apenas nos processos eleitorais, que ocorrem de quatro em quatro anos, mas também na construção das bases orientadoras da política, na definição de prioridades e controle social de sua implementação<sup>1</sup>.

A legislação brasileira, após a implantação da Constituição Federal em 1988, assegurou várias possibilidades de participação na gestão pública para os cidadãos. São exemplos de processos participativos previstos na legislação:

- Os conselhos de políticas públicas;
- As conferências;
- As audiências;
- As consultas públicas.

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais, articulada com tais princípios, a CF alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da Democracia Representativa e da Democracia Participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas.

De fato, com a CF a participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal. Desde então, a participação social tem sido reafirmada no Brasil como um fundamento dos mecanismos institucionais que visam garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais.

Com maior ou menor sucesso, esta foi uma das importantes inovações institucionais ocorridas no Brasil pós-Constituinte. A garantia de direitos sociais nos campos da educação, saúde, assistência social, previdência social e trabalho foi acompanhada da consolidação de uma nova institucionalidade com o objetivo principal de assegurar a presença de múltiplos atores sociais, seja na formulação, na gestão, na implementação ou no controle das políticas sociais.

Três enunciados resumem os sentidos que passam a tomar a participação no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhes correspondem:

- 1) A participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- 2) A participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas;

<sup>1</sup> <http://www.deolhonosplanos.org.br/processos-participativos/>

3) A sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

### A importância da Participação da Sociedade

A ampliação dos processos participativos está pautada pelos princípios da inclusão, do pluralismo e da justiça social, procurando responder problemas não resolvidos pela democracia representativa, ou seja, a não representação de vários interesses existentes na sociedade.

Apesar de vivermos em uma democracia, o acesso aos serviços de garantia dos direitos sociais, por exemplo, ainda não se dá de forma equitativa em nossa sociedade. Os processos participativos, neste contexto, podem captar interesses e informações por vezes não percebidos nos processos representativos, embora fundamentais para garantir os direitos dos cidadãos.

Se por um lado os processos participativos são importantes para captar melhor as demandas, interesses e problemas sociais, por outro, permitem a formação dos cidadãos, ampliando a visão acerca da realidade, bem como dos aspectos que limitam ou facilitam a ação dos governos. A participação social teria, portanto, um papel relevante tanto no que diz a respeito à expressão de demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais.

A consolidação desta participação, na última década, efetivou-se principalmente por meio dos diferentes formatos de conselhos e dos diversos mecanismos de parceria colocados em prática nas políticas sociais. A constituição de conselhos e parcerias no interior destas políticas responde a impulsos variados que atuaram sobre sua criação e desenvolvimento.

Os conselhos surgem, sobretudo, das demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais. Já as parcerias, por sua vez, inspiram-se em uma demanda de reorganização da intervenção do Estado no campo social, em busca de maior igualdade, equidade ou eficiência.

Estes impulsos, entretanto, longe de convergirem em torno de princípios comuns, tendem a se contradizer em diversos aspectos, consolidando importantes tensões tanto internas (tensões que se desenvolvem no interior de cada um destes espaços de participação), quanto externas (tensões que se estabelecem entre os dois espaços, conselhos e parcerias). No primeiro caso, a demanda de democratização implicou a reafirmação da ideia da democracia participativa, de representação social junto às instâncias do Poder Executivo, como também a ampliação desses espaços decisórios.

A necessidade de representação da pluralidade de atores junto a uma determinada política pública, reduzindo a lacuna entre aqueles que atuam nos diversos níveis de decisão e seus beneficiários, passou a ser amplamente reconhecida. A demanda pela participação social nos processos decisórios das políticas sociais consolidou-

-se, na CF, por meio da determinação da gestão democrática e participativa, e institucionalizou-se na esfera federal com a criação de Conselhos Nacionais.

Estes colegiados, criados ou reorganizados durante a década de 1990, foram integrados por representantes do Estado e da sociedade, e ocupam um espaço, no interior do aparato estatal, de apresentação e processamento de demandas, expressão e articulação de interesses, concertação e negociação, de acompanhamento e controle da política e, em muitos casos, de decisão.

Sendo assim, podemos concluir que por trás do aparente consenso em torno da relevância da participação social, existem divergências de concepções sobre suas virtualidades e dificuldades e, em especial, sobre a capacidade de somar-se ao Estado em busca de uma maior justiça social.

### Conselhos de Gestão<sup>2</sup>

Os conselhos gestores de políticas públicas são institutos importantes de participação pública e decorrentes da Constituição Federal de 1988. O objetivo principal desses conselhos é aproximar a sociedade do Estado e influenciá-lo numa atuação segundo demandas sociais. São de composição plural e paritária, assim, devem funcionar como um colegiado institucionalizado, federal, estadual ou municipal, de forma a incentivar troca de experiências e fiscalização, onde a sociedade pode cobrar e colaborar com programas, projetos e ações voltadas à implantação e efetivação de políticas públicas.

Os princípios constitucionais de participação popular, as legislações regulamentadoras das políticas sociais e o processo de descentralização estimularam a implantação de diversos conselhos setoriais nos estados e municípios. De uma maneira mais simples, o autor explica que os conselhos são canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão pública.<sup>3</sup>

Os Conselhos de Gestão, ou também chamados de Conselhos Gestores, se originam de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país, é por isso que eles possuem uma grande importância atualmente. Esses conselhos estão inscritos na CF na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população.

As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas, assim sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo.

Sendo novos instrumentos de expressão, representação e participação, os conselhos de gestão são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e à tomada de decisões.

Com os conselhos, é gerado uma nova institucionalidade pública, pois eles são capazes de criar uma nova esfera social pública ou pública não-estatal. Isto é, um novo padrão de relações entre

Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas.

A legislação em vigor no nosso país atualmente preconiza, desde o ano de 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos. Esta aí a explicação porque a maioria dos conselhos municipais surgiu após esta data. Nos municípios, as áreas básicas dos conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescente.

### Orçamento Participativo<sup>4</sup>

O orçamento participativo (OP) é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais para assuntos locais, através de processos de participação da comunidade. Os resultados costumam ser obras de infraestrutura, saneamento, serviços para todas as regiões da cidade.

O sistema federativo brasileiro assegura aos municípios a transferência de cerca de 15% de todos os gastos públicos, o que ajuda a explicar por que movimentos sociais, ONGs, associações comunitárias e políticos dedicam tanta atenção aos orçamentos municipais. Os prefeitos dispõem de considerável autonomia, o que permite que desenvolvam novos programas com um grau mínimo de interferência por parte das instâncias legislativas municipais, as câmaras de vereadores<sup>5</sup>.

### Benefícios do Orçamento Participativo

No orçamento participativo, o poder de decisão passa da alta burocracia e de pessoas influentes para toda a sociedade, e isso reforça a vontade popular para a execução das políticas públicas, outro benefício do orçamento participativo é a prestação de contas do Estado aos cidadãos.

O OP reforça a transparência por meio da publicação de informações orçamentárias e pela prestação de contas das autoridades e dos delegados, esses mecanismos geram confiança e melhoram a qualidade da governança nas cidades, e assim, contribuem para reduzir a corrupção e o mau gasto dos recursos públicos. Porém, os maiores benefícios são o desenvolvimento de uma cultura democrática dentro da comunidade e fortalecimento da sociedade local, inclusive na criação de lideranças locais que representam a vontade das suas comunidades.

Sendo um processo decisório, o Orçamento Participativo se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos, tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas.<sup>6</sup>

4 WAMPLER, Brian. *A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? Opin. Publica, Campinas, 2008.*

5 MONTERO, A.; SAMUELS, D. *Decentralization and democracy in Latin America. Notre Dame: University of Notre Dame Press. 2004.*

6 WAMPLER, B.; *Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.*

2 <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>

3 GOHN, Maria da Glória. *Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo, Pólis, 2000.*

Ocorrendo por meio de assembleias abertas e periódicas, o orçamento participativo, incluem etapas de negociação direta com o governo. Depois, as deliberações nessas assembleias são consideradas na elaboração da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA), que será enviada para a câmara municipal.

Ele é um programa inovador, pois suas regras promovem justiça social ao assegurar mais recursos para áreas mais pobres, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que acabam desvendando e inviabilizando procedimentos orçamentários obscuros.

Nos casos em que o programa foi aplicado com mais sucesso, os cidadãos têm autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas, o que realça seu potencial para transformar o processo decisório de base na política brasileira. Os programas de OP combinam elementos de democracia direta (por exemplo a mobilização direta de cidadãos em assembleias decisórias) e de democracia representativa (como a eleição de delegados).

#### Parceria entre Governo e Sociedade Civil

A Lei nº 13.019 de 2014 institui o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento, que são instrumentos pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas entre governo e sociedade civil, essa lei permite que organizações, movimentos sociais e cidadãos enviem propostas durante etapas de políticas públicas.

Tanto o termo de colaboração quanto o termo de fomento visam regularizar as parcerias entre as instituições sem fins lucrativos, as chamadas Organizações da Sociedade Civil (OSC) e as instituições do poder público. Essa lei previa a substituição dos antigos convênios, pelos termos de colaboração e de fomento. Esses instrumentos devem ser usados para todas as relações que envolvem a transferência de recursos financeiros, e essas medidas foram adotadas visando diminuir os esquemas de corrupção que haviam.

#### Termo de Colaboração

O termo de colaboração delimita as parcerias feitas entre as OSC e o poder público, onde a própria organização pública traça a proposta e a questão que ela deseja resolver. No termo de colaboração, cabe ao governo estipular quais são os objetivos, metas, qual será o prazo para atingi-los e qual será o valor repassado para a OSC resolver o problema.

A OSC escolhida irá trabalhar em conjunto com o governo para sanar aquele problema identificado previamente pela organização pública. Vale lembrar que o termo de colaboração serve apenas para quando há algum repasse financeiro, em casos onde há apenas o trabalho, sem quaisquer verbas, a parceria é formalizada através do Acordo de Cooperação.

#### Termo de Fomento

Se no termo de Colaboração, fica a cargo do poder público realizar a proposta apresentando o problema que deseja suprir, no caso do termo de fomento a questão se inverte. Cabem as OSC, aos cidadãos e aos movimentos sociais apresentarem propostas que não estejam inseridas em nenhum programa de governo, expondo seus objetivos e metas, quais os prazos e custos estimados da ação. Essa proposta elaborada é apresentada ao governo, que caso tenha interesse e verba disponível, poderão entregar oficialmente os planos governamentais dos anos seguintes.

### PLANEJAMENTO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O CICLO DO PLANEJAMENTO; A MELHORIA CONTÍNUA (PDCA)

O planejamento nas organizações públicas é um processo fundamental para o alcance dos objetivos e metas estabelecidos. O ciclo do planejamento consiste em uma sequência de etapas que visa orientar e organizar as ações da instituição, de modo a maximizar os resultados e otimizar o uso dos recursos disponíveis.

A primeira etapa do ciclo do planejamento é a definição da missão, visão e valores da organização. É importante que a instituição tenha clareza sobre o propósito de sua existência, os objetivos que deseja alcançar e os princípios que norteiam suas ações.

Após essa definição, passa-se para a etapa de diagnóstico, onde são realizadas análises internas e externas para identificar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que podem impactar o desempenho da organização. Nessa fase, são levantadas informações sobre o ambiente interno da instituição, como recursos humanos, financeiros e físicos, e também sobre o ambiente externo, como aspectos políticos, econômicos, sociais e tecnológicos.

Com base no diagnóstico, é possível estabelecer os objetivos e metas a serem alcançados pela organização. Esses objetivos devem ser específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e ter um prazo determinado para sua realização. É importante que esses objetivos estejam alinhados com a missão, visão e valores da instituição.

Após a definição dos objetivos, é necessário elaborar planos de ação para alcançá-los. Nessa etapa, são estabelecidas as estratégias e atividades que serão realizadas, bem como os recursos necessários para sua execução. É importante que esses planos sejam flexíveis e possam ser ajustados conforme as circunstâncias.

Ao longo da execução dos planos de ação, é fundamental realizar o acompanhamento e monitoramento dos resultados. É necessário avaliar o desempenho da organização em relação aos objetivos estabelecidos e identificar possíveis desvios que precisam ser corrigidos. Essa etapa permite o aprendizado contínuo e a melhoria dos processos.

Por fim, é importante revisar e reavaliar o planejamento constantemente, de forma a garantir a sua eficácia e adequação às mudanças do ambiente organizacional. O ciclo do planejamento é um processo dinâmico e contínuo, que deve ser realizado de forma sistemática e participativa, envolvendo todos os colaboradores da organização.

#### — Ciclo PDCA (Planejar, Executar, Verificar, Agir)



O Ciclo PDCA é uma metodologia de gestão que visa o aprimoramento contínuo. Ele envolve quatro etapas inter-relacionadas: planejar (identificar o problema e planejar a solução), executar (implementar a solução), verificar (avaliar os resultados) e agir (ajustar o processo com base nos resultados). Esse ciclo iterativo permite a adaptação constante às mudanças e a melhoria progressiva.

### PLANO PLURIANUAL (PPA)

O plano plurianual – PPA é instrumento de planejamento de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas do governo para os projetos e programas de longa duração, para um período de quatro anos. Nenhuma obra de grande vulto ou cuja execução ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciada sem prévia inclusão no plano plurianual.

**01) PROJETO DE LEI:** O projeto de PPA (PPPA) é elaborado pela Secretaria de Investimentos e Planejamento Estratégico (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, que possui exclusividade na iniciativa das leis orçamentárias. Composto pelo texto da lei e diversos anexos, o projeto de lei deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial, devendo vigorar por quatro anos.

Recebido pelo Congresso Nacional, o projeto inicia a tramitação legislativa, observadas as normas constantes da Resolução nº. 01, de 2006 – CN. O projeto de lei é publicado e encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

**02) PARECER PRELIMINAR:** O parlamentar designado para ser o relator do projeto de plano plurianual (PPPA) deve, primeiramente, elaborar Relatório Preliminar sobre o projeto, o qual, aprovado pela CMO, passa a denominar-se Parecer Preliminar. Esse parecer estabelece regras e parâmetros a serem observados quando da análise e apreciação do projeto, tais como:

- I) condições para o remanejamento e cancelamento de valores financeiros constantes do projeto;
- II) critérios para alocação de eventuais recursos adicionais decorrentes da reestimativa das receitas; e
- III) orientações sobre apresentação e apreciação de emendas.

Em complemento à análise inicial, a CMO pode realizar audiências públicas regionais para debater o projeto.

Ao relatório preliminar podem ser apresentadas emendas por parlamentares, Comissões Permanentes da Câmara e do Senado e Bancadas Estaduais.

**03) EMENDAS:** Após aprovado o parecer preliminar, abre-se prazo para a apresentação de emendas ao projeto de plano plurianual, com vistas a inserir, suprimir, substituir ou modificar dispositivos constantes do projeto.

Ao projeto podem ser apresentadas até dez emendas por parlamentar, até cinco emendas por Comissão Permanente da Câmara e do Senado e até cinco emendas por Bancada Estadual.

As emendas são apresentadas perante a CMO, que sobre elas emite parecer conclusivo e final, o qual somente poderá ser modificado mediante a aprovação de destaque no Plenário do Congresso Nacional.

**04) RELATÓRIO:** O relator deve analisar o projeto de plano plurianual e as emendas apresentadas, tendo como orientação as regras estabelecidas no Parecer Preliminar, e formalizar, em relatório, as razões pelas quais acolhe ou rejeita as emendas. Deve também justificar quaisquer outras alterações que tenham sido introduzidas no texto do projeto de lei. O produto final desse trabalho, contendo as alterações propostas ao texto do PPPA, decorrentes das emendas acolhidas pelo relator e das por ele apresentadas, constitui a proposta de substitutivo.

O relatório e a proposta de substitutivo são discutidos e votados no Plenário da CMO, sendo necessário para aprová-los a manifestação favorável da maioria dos membros de cada uma das Casas, que integram a CMO.

O relatório aprovado em definitivo pela Comissão constitui o parecer da CMO, o qual será encaminhado à Secretaria-Geral da Mesa do Congresso Nacional, para ser submetido à deliberação das duas Casas, em sessão conjunta.

**05) AUTÓGRAFOS E LEIS:** Após aprovado, o parecer da CMO é submetido à discussão e votação no Plenário do Congresso Nacional. Os Congressistas podem solicitar destaque para a votação em separado de emendas, com o objetivo de modificar os pareceres aprovados na CMO. Esse requerimento deve ser assinado por um décimo dos congressistas e apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para discussão da matéria no Plenário do Congresso Nacional.

Concluída a votação, a matéria é devolvida à CMO para a redação final. Recebe o nome de Autógrafo o texto do projeto ou do substitutivo aprovado definitivamente em sua redação final assinado pelo Presidente do Congresso, que será enviado à Casa Civil da Presidência da República para sanção.

O Presidente da República pode vetar o autógrafo, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento. Nesse caso, comunicará ao Presidente do Senado os motivos do veto. A parte não vetada é publicada no Diário Oficial da União como lei. O veto deve ser apreciado pelo Congresso Nacional.

A Lei 4320/64 estabelece dois sistemas de controle da execução orçamentária: interno e externo. A Constituição Federal de 1988 manteve essa concepção e deu-lhe um sentido ainda mais amplo.

Enquanto a Constituição anterior enfatizava a fiscalização financeira e orçamentária, a atual ampliou o conceito, passando a abranger, também, as áreas operacional e patrimonial, além de cobrir de forma explícita, o controle da aplicação de subvenções e a própria política de isenções, estímulos e incentivos fiscais. Ficou demonstrado, igualmente de forma clara, a abrangência do controle constitucional sobre as entidades de administração indireta, questão controversa na sistemática anterior.

O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

# ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

## ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO; TÉCNICAS E MÓDOS ORÇAMENTÁRIOS; PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

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

### Conceito

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

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

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

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

Desta forma, o Orçamento evoluiu ao longo da história para um conceito de Orçamento-programa, segundo o qual o Orçamento não é apenas um mero documento de previsão da arrecadação e autorização do gasto, que além de conter a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo, em um determinado exercício financeiro mas um documento legal, que contém programas e ações vinculados a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar no exercício (a ênfase no Orçamento-programa é nas realizações do Governo).

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

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

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

São listadas as seguintes características da lei orçamentária:

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

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

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

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

O orçamento compreende quatro aspectos fundamentais:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Natureza Jurídica do Orçamento

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

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

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

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

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

- TEMPORÁRIA (vigência limitada);

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

- ESPECIAL (de conteúdo determinado e processo legislativo peculiar);

- LEI ORDINÁRIA (aprovada por maioria simples).

#### Funções

Dentre as funções consubstanciadas no Orçamento Público, destacamos:

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

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

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

#### Tipos e Técnicas de Orçamento

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

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

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

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

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

2 ENAP. *Elaboração e Execução de Orçamento Público*.

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

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

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

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

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

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

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

-Determinação da situação: identificação dos problemas existentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Orçamento Participativo**

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

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



**Tabela Resumida de Técnicas e Práticas Orçamentárias**

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

Denominação	Características	Observações
Orçamento Tradicional	Processo orçamentário em que é explicitado apenas o objeto de gasto.	Apresenta valores para as despesas com pessoal, material, serviços etc., sem relacionar os gastos a nenhuma finalidade (programa ou ação). Também é conhecido como Orçamento Clássico.
Orçamento de Desempenho	Processo orçamentário que apresenta duas dimensões do orçamento: - objeto de gasto; - um programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas. Enfatiza o desempenho organizacional	Também conhecido como orçamento funcional
Orçamento Programa	Orçamento que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando: a) a integração do planejamento com o orçamento; b) a quantificação de objetivos e a fixação de metas; c) as relações insumo-produto; d) as alternativas programáticas; e) o acompanhamento fiscofinanceiro; f) a avaliação de resultados; g) a gerência por objetivos	Originalmente, integrava o sistema de planejamento, programação e orçamentação introduzido nos Estados Unidos, no final da década de 1950, sob a denominação PPBS (Planning Programming Budgeting System)
Orçamento Participativo	Processo orçamentário que contempla a população no processo decisório, por meio de lideranças ou audiências públicas Existência de uma coparticipação do Executivo e Legislativo na elaboração dos orçamentos Transparência dos critérios e informações que nortearão a tomada de decisões	Necessidade de um maior discricionariedade do governo na alocação dos gastos, a fim de que possa atender os anseios da Sociedade. Requer auto grau de mobilização social. Deve haver disposição do poder público em descentralizar e repartir o poder.
Orçamento Base-Zero	Processo orçamentário que se apoia na necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário. Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.	Abordagem orçamentária desenvolvida nos Estados Unidos, pela Texas Instruments Inc., durante o ano de 1969. Foi adotada pelo Estado da Geórgia (governo Jimmy Carter), com vistas ao ano fiscal de 1973.
Orçamento Incremental (ou inercial)	Orçamento elaborado através de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa.	Repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período.
Orçamento Com Teto Fixo	Critério de alocação de recursos através do estabelecimento de um quantitativo financeiro fixo (teto), obtido mediante a aplicação de um percentual único sobre as despesas realizadas em determinado período	Esse percentual único serve de base para que os órgãos/unidades elaborem suas propostas orçamentárias parciais.

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

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

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

- **Unidade:** o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro. Dessa forma integrado, é possível obter eficazmente um retrato geral das finanças públicas e, o mais importante, permite-se ao Poder Legislativo o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do Executivo.

São evidências do cumprimento deste princípio, o fato de que apenas um único orçamento é examinado, aprovado e homologado. Além disso, tem-se um caixa único e uma única contabilidade.

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

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

### Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada

Para tentar entender as principais diferenças entre os dois modelos de administração, acredita-se que o “ponto de partida” está na própria finalidade de cada uma das duas esferas de ação, ou seja, o Estado se define pelo seu objetivo de bem comum ou interesse geral que, no caso do Brasil, está explícito na Constituição Federal<sup>1</sup>.

Inclusive destaca-se sobre a importância do preâmbulo da Constituição Federal Brasileira, quando estabelece a razão de ser do Estado brasileiro:

*Um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.*

Ainda de acordo com a Constituição Federal, no artigo 3º determina os principais objetivos fundamentais do Brasil, dentre eles:

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*

*III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

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

Sob esse prisma, observa-se que todas as constituições modernas fazem a definição do Estado de um modo semelhante, sendo que a maioria dessas constituições foram inspiradas na dos Estados Unidos que, em 1787, onde foi estabelecida no seu preâmbulo os objetivos nacionais: formar uma União perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, além de garantir os direitos referentes a liberdade.

Todavia, todos esses fatos, sabe-se que não são considerados como finalidades de uma empresa, que tem como sua definição, uma organização de recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos, destinada a produzir um bem ou prestar um serviço para, em geral, obter um ganho econômico. Neste sentido, entende-se que fatores ligados a racionalidade bem como a própria essência da atividade estatal são caracterizadas por serem diferentes da gestão de empresas.

Sendo que a relação existente das organizações governamentais perante o seu público não pode ser vista como um provedor com um cliente. A gerência pública refere-se a dependentes, cida-

<sup>1</sup> *Gestão de organizações públicas, privadas e da sociedade civil [curso eletrônico] / Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020.*

dãos, fornecedores, presidiários, contribuintes, bem como aqueles indivíduos que recebem benefícios e subsídios, como no caso dos clientes, além do mais, a proximidade não é sempre uma característica desejável para essas relações.

A questão para a gerência pública está no fato de construir relacionamentos apropriados entre as organizações e seus públicos, todavia nessa relação quem é considerado como o “chefe” dos burocratas é o político e não o cidadão. No governo, a prova definitiva para os administradores não pode ser o produto ou então um ganho, mas sim precisa ser vista como a reação favorável dos políticos eleitos.

Além disso, como eles são motivados geralmente pelos grupos de interesses, os administradores públicos no caso, ao contrário dos gerentes de empresas, precisam incluir os grupos de interesse na sua “equação”, no que tange ao seu trabalho. Não é à toa que é por esses motivos que um governo democrático e aberto tem movimentos mais lentos se comparados aos das empresas, cujos administradores podem tomar decisões rapidamente e a portas fechadas.

Existem diferenças entre as questões da administração pública e privada, sendo que um desses fatores está ligado à motivação, visto que, esse fator nos chefes do setor público é a reeleição, enquanto os empresários têm como fim último o lucro. A missão fundamental do governo é ‘fazer o bem’, e o da empresa é “fazer dinheiro”.

Assim, apresenta-se uma visão similar quando afirma que as burocracias públicas são totalmente diferentes das firmas privadas num aspecto fundamental, que contribui de certa forma que para possibilidade de uma supervisão mais efetiva. Os serviços estatais geralmente são executados e produzidos por meio de uma burocracia, no qual os membros normalmente são indicados por políticos, por isso acredita-se que o controle dos cidadãos sobre a burocracia só poderá ser de fato indireto, isto é, pelo fato que as instituições democráticas não contêm mecanismos que permitam que os cidadãos sancionem diretamente as ações legais dos burocratas.

Na verdade, o que pode acontecer é os cidadãos poderem avaliar o desempenho da burocracia ao sancionarem, pelo voto, os políticos eleitos.

### — Elementos de diferenciação

Considera-se que existem vários elementos que são fundamentais para a diferenciação das duas formas de administração. Logo, de um modo geral, as empresas privadas pautam sua ação pelo planejamento e gestão estratégicas.

Neste sentido, destaca-se que a administração pública está baseada em função de sistemas de planejamento governamental mais rígido, no qual se orientam por princípios gerais previstos na Constituição, e, por sistemas de política pública. No setor público existem sistemas mais abrangentes de planejamento em alguns setores, como por exemplo, o elétrico, transporte, industrial e dentre outros.

Assim, a empresa privada tem como objetivo principal a realização da sua atividade principal de produção de um bem ou de prestação de um serviço, e, como finalidade mediata, captar um lucro econômico para a sua organização. Ainda, uma organização pública também tem como objetivo essencial a realização do cumprimento de sua missão institucional, para, através dela, obter o bem da comunidade e servir ao interesse geral.

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

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

Modelo do Setor Privado	Modelo do Setor Público
Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na sociedade organizada
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
A equidade do mercado	A equidade das necessidades
A busca da satisfação do mercado	A busca da justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição como instrumento do mercado	Ação coletiva como instrumento da sociedade organizada
Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	Condição: consumidor pode modificar serviços públicos

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

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

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

que da organização pública é público, sendo que, o regime jurídico aplicável para a empresa é de direito privado e para a organização pública, pelo menos, em princípio, é o direito público.

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

**— A Comunicação organizacional do século XXI no setor público**

No campo das organizações públicas, o interesse em entender e dissipar as práticas ligadas às redes de computadores surgiu mais tardiamente e de forma irregular, porém está cada vez mais notória a importância dessa modalidade de gestão na condução da administração estratégica desses órgãos e entidades. A incorporação de processos de inovação na gestão pública costuma ser lenta e pouco expressiva devido aos regimes de governo que se instauram por vários anos<sup>2</sup>.

Mesmo assim, os gestores públicos foram gradativamente compreendendo a função dessas ferramentas digitais de comunicação na organização do século XXI e, dessa forma, estimulando que esse tipo de técnica conquiste mais áreas dentro do ambiente organizacional. Esse entendimento é uma das exigências implícitas da Nova Administração Pública (NAP), cada vez mais direcionada para as demandas dos cidadãos e que reforça a busca de resultados.

A necessidade de inovação no setor público superou assim a morosidade da renovação e a falta de interesse político nos avanços tecnológicos. Por isso, nos dias atuais, as organizações públicas estão ampliando a participação na rede de internet, não só por meio de um website corporativo ou de um portal institucional, mas também utilizando ferramentas mais modernas e complexas a exemplo dos sites de redes sociais.

Nesse caso, podem-se destacar o Instagram e o Facebook, como ferramentas populares nesse segmento de organização, mas não se pode desprezar também o uso de blogs, do Twitter, do Youtube, do LinkedIn, do Pinterest, entre outros. A utilização de mídias sociais pelos organismos públicos pode ser traduzida como uma maneira de se ampliar as ferramentas de comunicação, representando para o Estado uma plataforma onde ocorre a interação com a sociedade com a finalidade de se divulgar informações públicas e também para o controle social dos atos da Administração Pública.

Em outras palavras, esses canais digitais favorecem a democratização da comunicação, dando aos indivíduos acesso a um maior campo de informações. O uso das ferramentas digitais pelas organizações possui papel administrativo essencial: a função informacional.

Essa atribuição é um dos pilares da gestão estratégica contemporânea. Estabelecer a informação/comunicação entre a organização e seus públicos interno (funcionários) e externo (clientes/usuários, sociedade, imprensa) coloca a organização em posição de destaque, seja ela pública ou privada.

Sendo assim, o fortalecimento da comunicação organizacional alcança particularmente uma característica interna da organização, aquela responsável pela comunicabilidade. Em outras palavras, a atividade comunicacional da organização, quando bem planejada, executada e monitorada, pode ser considerada como um dos pon-

<sup>2</sup> <https://ebap.online/ebap/index.php/ebap/viebab/paper/viewFile/587/173>

tos fortes na matriz SWOT, uma das ferramentas mais utilizadas na gestão das organizações, principalmente as privadas, o que, em tese, auxilia na construção dos resultados estratégicos.

Esse reforço na gestão interna da organização é que deve garantir uma vantagem competitiva. No entanto, quando se refere às organizações públicas, precisa-se ter a devida noção de que elas têm o dever de prestar as informações pertinentes à sociedade, como forma, inclusive, de prestação de contas da gestão.

Nesse caso, trata-se do cumprimento de ditames normativos específicos, aos quais os gestores e as instituições estão submetidos por força de lei, a exemplo da Lei da Transparência, Lei Complementar 131/2009, e da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011. Um dos grandes objetivos pretendidos com a publicação da LAI foi que a sociedade tenha noção do que ocorre no interior da Gestão Pública e consiga assim um maior controle sobre as ações de Estado.

Ou seja, a comunicação é uma forma de *accountability* necessária aos entes públicos de maneira geral. Então, numa análise a respeito dos aspectos da gestão pública, não se pode desconsiderar a especificidade da natureza das organizações públicas, pois estas devem observar certos requisitos dispostos em determinadas normas, diferentemente da margem de “liberdade” das entidades privadas.

Esse aspecto pode ser considerado um ponto limitador para o avanço mais vigoroso do setor público no tocante ao uso da nova comunicação organizacional contemporânea.

Estado racionalizado	Redução das tarefas do estado
Separação dos níveis de decisão	Separação dos níveis estratégicos e operacional: a política decide <b>O QUE</b> e a Administração <b>COMO</b>
Gestão racionalizada	Aplicação de gestão por objetivos, hierarquia planejada, gestão por projetos, remuneração de acordo com o desempenho e métodos modernos de liderança
Nova atitude nos serviços	Orientação de acordo com o cliente: satisfação como ponto central; mudança de comportamento
Novo sistema de controle	Atitudes definidas por metas claras, avaliação de resultados, transparência na aplicação de recursos
Descentralização	Tarefas, responsabilidade, competência
Gestão de qualidade	Garantia de serviços de qualidade de acordo com a formação, competência e pela transparência
Enfoque no produto	Descrição de todos os serviços administrativos como “produtos”: recursos, custos, clareza no prazo de entrega

Características	Gestão pública burocrática	Gestão pública gerencial
Modelo de gestão	Rígido e ineficiente	Flexível e eficiente
Ideologia	Formalismo e rigor técnico	Maior confiança e flexibilidade de gestão
Atributos	Rigidez nos procedimentos, excesso de normas e regulamentos	Maior autonomia e responsabilidade
Foco	Poder do Estado	Cidadão / sociedade
Ênfase	Processos / procedimentos	Resultados
Indicadores	Produção	Efetividade, eficácia e eficiência
Decisão	Centralizada	Descentralizada
Servidor Público	Estabilidade	Valorização do servidor, investindo em capacitação
Controle	“A priori” nos processos	“A posteriori” nos resultados
Sociedade / ambiente	Racionalidade absoletada para ser impessoal	Campo de conflitos, cooperação e incertezas
Papel do Estado	Executor	Regulador, provedor ou promotor

**GOVERNABILIDADE, GOVERNANÇA E PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RESULTADOS DAS AÇÕES (ACCOUNTABILITY)**

*Prezado Candidato, o tema acima supracitado, já foi abordado na matéria de Gestão Pública*

**MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO**

**Controle exercido pela Administração Pública (controle interno)**

A princípio, infere-se que a teoria da separação dos poderes possui em sua essência, de acordo com Montesquieu, o objetivo certo de limitar arbítrios de maneira que venha a proteger os direitos individuais. Isso por que, grande parte dos detentores do Poder tende a adquirir mais poder, situação tal, que, caso não esteja sujeita a controle, culminará no abuso, ou até no absolutismo.

Para evitar esse tipo de distorção, Montesquieu propôs a teoria dos freios e contrapesos, por meio da qual os poderes constituídos possuem a incumbência de controlar, freando e contrabalaneando as atuações dos demais poderes, de maneira que cada um deles tenha autonomia, possua liberdade, porém, uma liberdade sob vigilância. Nesse sentido, o Poder Legislativo edita leis que podem ser vetadas ou freadas pelo Poder Executivo, que poderá ter seu veto derrubado ou freado pelo Poder Legislativo. Ou seja, não

concordando o Executivo com a derrubada de um veto vindo a entender que a lei aprovada seja inconstitucional, deterá o poder de incumbir a matéria à análise do Poder Judiciário que irá dirimir o conflito, como por exemplo, uma ADI ajuizada pelo Presidente da República. O Judiciário contém os membros de sua cúpula (STF), que são indicados pelo chefe de outro Poder, no caso, o Presidente da República, sendo a indicação restrita à aprovação de uma das Casas do Parlamento (Senado Federal), o que acaba por ser uma espécie de controle prévio.

Desta maneira, percebe-se que no Estado Democrático de Direito, o próprio ordenamento jurídico dispõe de mecanismos que possibilitam o controle de toda a atuação do Estado. Tais instrumentos tem como objetivo, garantir que tal atuação se mantenha sempre consolidada com o direito, visando ao interesse público e mantendo o respeito aos direitos dos administrados.

Em relação à localização do órgão de controle, infere-se que pode ser interno ou externo. Vejamos:

– **Controle interno:** é realizado por órgãos de um Poder sobrepondo condutas que são praticadas na direção desse mesmo Poder, ou, ainda, por um órgão de uma pessoa jurídica da Administração indireta sobre atos que foram praticados pela própria pessoa jurídica da qual faz parte. No controle interno o órgão controlador encontra-se inserido na estrutura administrativa que deve ser controlada.

Em alguns casos, o controle interno decorre da hierarquia, pois esta possibilita aos órgãos hierarquicamente superiores controlar os atos praticados pelos que lhe são subordinados. Em resumo, o controle interno que venha a depender da existência de hierarquia entre controlador e controlado, é aquele exercido pelas chefias sobre seus subordinados, sendo o tradicional “sistema de controle interno” é organizado por lei incumbida de lhe definir as atribuições, não dependendo de hierarquia para o exercício de suas prerrogativas.

– **Controle externo:** é realizado por órgão estranho à estrutura do Poder controlado. Verificamos tal fato, em termos práticos, quando por exemplo, um Tribunal de Contas Estadual passa a julgar as contas no âmbito dos poderes legislativo ou judiciário.

### Controle Judicial

Registremos, a princípio, que o controle judicial da Administração Pública, trata-se daquele exercido pelo Poder Judiciário, quando em exercício de função jurisdicional, sobre os atos administrativos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do próprio Poder Judiciário. O controle judicial é aquele por meio do qual, o Poder Judiciário, ao exercer de a função jurisdicional, aprecia a juridicidade que engloba a regularidade, a legalidade e a constitucionalidade da conduta administrativa.

Denota-se que o controle externo da Administração por meio do Poder Judiciário foi majorado e fortalecido pela Constituição Federal de 1988, tendo previsto novos instrumentos de controle, como por exemplo, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e o habeas data.

O Brasil, contemporaneamente adota o sistema de unidade de jurisdição, também conhecido por sistema de monopólio de jurisdição ou sistema inglês, por intermédio do qual o Poder Judiciário possui a exclusividade da função jurisdicional, vindo a inferir que somente as decisões judiciais fazem coisa julgada em sentido próprio, vindo a tornar-se juridicamente insuscetíveis de serem modificadas.

Desta maneira, percebe-se que a decisão que é proferida pela Administração Pública ou, ainda, qualquer ato administrativo encontram-se passíveis de revisão pelo Poder Judiciário.

É importante registrar que o fundamento da adoção do sistema de unidade jurisdicional no Brasil é a previsão que se encontra inserida no art. 5º, XXXV, da CFB/1988, por meio da qual ficou estabelecido que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Há países, que de forma diferente do Brasil, adotam o sistema de dualidade de jurisdição ou sistema do contencioso administrativo ou sistema francês. Denota-se que nesses países, a função jurisdicional é exercida por duas estruturas orgânicas que são regidas de forma independente, sendo elas a Justiça Judiciária e a Justiça Administrativa, posto que cada uma profere decisão com força de coisa julgada no âmbito de suas competências.

Referente à Justiça Administrativa, explica-se que no sistema de dualidade de jurisdição, esta é composta por juizes e tribunais administrativos cuja competência cuida-se em geral, de resolver litígios nos quais o Poder Público seja parte. Pareando a Justiça Administrativa, está a Justiça Judiciária, composta por órgãos do Poder Judiciário, tendo competência para julgar com definitividade conflitos que envolvam somente particulares.

Pondera-se que o controle exercido pelo Poder Judiciário, via de regra, será sempre um controle de legalidade ou legitimidade do ato administrativo. No exercício da função jurisdicional, os Magistrados não apreciam o mérito do ato administrativo, não analisando a conveniência e a oportunidade da prática do ato.

Devido ao fato de se tratar de um controle de legalidade ou de legitimidade, sempre que o ato estiver eivado de algum vício, a decisão judicial será revertida no sentido de anulação do ato administrativo que se encontra viciado. Vale enfatizar que não é cabível no exercício da função jurisdicional a revogação do ato administrativo, tendo em vista que esta pressupõe a análise do mérito do ato.

É de suma importância destacar que o controle judicial possui abrangência tanto em relação aos atos vinculados quanto aos discricionários, posto que ambos devem obedecer aos requisitos de validade como a competência, a forma e a finalidade. Desta forma, é possível que tanto os atos administrativos vinculados quanto os discricionários venham a apresentar vícios de legalidade ou ilegitimidade, em decorrência dos quais poderão vir a ser anulados pelo Poder Judiciário quando estiver no exercício do controle jurisdicional.

Explicita-se que o controle judicial da Administração, de modo geral, é sempre provocado, isso por que ele depende da iniciativa de alguma pessoa, que poderá ser física ou jurídica. Qualquer pessoa que tenha a pretensão de provocar o controle da administração pelo Poder Judiciário, deverá, de antemão, propor judicialmente a ação cabível para o alcance desse objetivo.

Por fim, diga-se de passagem, que existem várias espécies de ações judiciais que permitem ao Judiciário apreciar lesão ou ameaça a direito decorrente de ato administrativo. Exemplos: o habeas corpus, o habeas data, o mandado de injunção, etc. A relação das ações que dão possibilidade ao controle judicial da Administração será sempre a título de exemplificação, tendo em vista que o controle pode ser exercido, inclusive, por intermédio de ação judicial ordinária sem denominação especial ou específica.

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## ADMINISTRAÇÃO: CONCEITOS E OBJETIVOS. NÍVEIS HIERÁRQUICOS E COMPETÊNCIAS GERENCIAIS

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

Dentre tantas definições já apresentadas sobre o conceito de administração, podemos destacar que:

“Administração é um conjunto de atividades dirigidas à utilização eficiente e eficaz dos recursos, no sentido de alcançar um ou mais objetivos ou metas organizacionais.”

Ou seja, a Administração vai muito além de apenas “cuidar de uma empresa”, como muitos imaginam, mas compreende a capacidade de conseguir utilizar os recursos existentes (sejam eles: recursos humanos, materiais, financeiros,...) para atingir os objetivos da empresa.

O conceito de administração representa uma governabilidade, gestão de uma empresa ou organização de forma que as atividades sejam administradas com planejamento, organização, direção, e controle.

O ato de administrar é trabalhar com e por intermédio de outras pessoas na busca de realizar objetivos da organização bem como de seus membros.

*Montana e Charnov*

### Principais abordagens da administração (clássica até contingencial)

É importante perceber que ao longo da história a Administração teve abordagens e ênfases distintas. Apesar de existir há pouco mais de 100 (cem) anos, como todas as ciências, a Administração evoluiu seus conceitos com o passar dos anos.

De acordo com o Professor Idalberto Chiavenato (escritor, professor e consultor administrativo), a Administração possui 7 (sete) abordagens, onde cada uma terá seu aspecto principal e agrupamento de autores, com seu enfoque específico. Uma abordagem, poderá conter 2 (duas) ou mais teorias distintas. São elas:

**1. Abordagem Clássica:** que se desdobra em Administração científica e Teoria Clássica da Administração.

**2. Abordagem Humanística:** que se desdobra principalmente na Teoria das Relações Humanas.

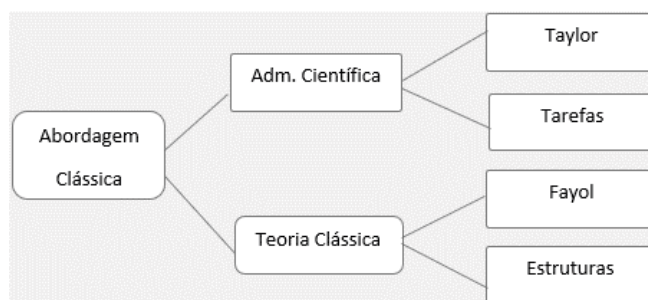
**3. Abordagem Neoclássica:** que se desdobra na Teoria Neoclássica da Administração, dos conceitos iniciais, processos administrativos, como os tipos de organização, departamentalização e administração por objetivos (APO).

**4. Abordagem Estruturalista:** que se desdobra em Teoria Burocrática e Teoria Estruturalista da Administração.

**5. Abordagem Comportamental:** que é subdividida na Teoria Comportamental e Teoria do Desenvolvimento Organizacional (DO).

**6. Abordagem Sistêmica:** centrada no conceito cibernético para a Administração, Teoria Matemática e a Teoria de Sistemas da Administração.

**7. Abordagem Contingencial:** que se desdobra na Teoria da Contingência da Administração.



### Origem da Abordagem Clássica

**1** — O crescimento acelerado e desorganizado das empresas:

- Ciência que substituiu o empirismo;
- Planejamento de produção e redução do imprevisto.

**2** — Necessidade de aumento da eficiência e a competência das organizações:

- Obtendo melhor rendimento em face da concorrência;
- Evitando o desperdício de mão de obra.

**Abordagem Científica – ORT (Organização Racional do Trabalho)**

- Estudo dos tempos e movimentos;
- Estudo da fadiga humana;
- Divisão do trabalho e especialização;
- Desenho de cargo e tarefas;
- Incentivos salariais e premiação de produção;
- Homo Economicus;
- Condições ambientais de trabalho;
- Padronização;
- Supervisão funcional.

**Aspectos da conclusão da Abordagem Científica:** A percepção de que os coordenadores, gerentes e dirigentes deveriam se preocupar com o desenho da divisão das tarefas, e aos operários cabia única e exclusivamente a execução do trabalho, sem questionamentos, apenas execução da mão de obra.

— Comando e Controle: o gerente pensa e manda e os trabalhadores obedecem de acordo com o plano.

— Uma única maneira correta (the best way).

— Mão de obra e não recursos humanos.

— Segurança, não insegurança. As organizações davam a sensação de estabilidade dominando o mercado.

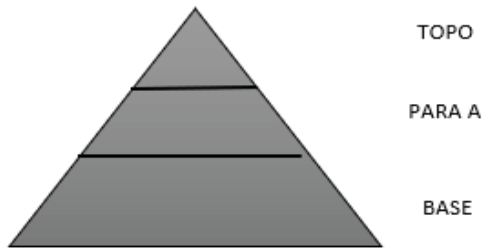
### Teoria Clássica

• Aumento da eficiência melhorando a disposição dos órgãos componentes da empresa (departamentos);

• Ênfase na anatomia (estrutura) e na fisiologia (funcionamento);

• Abordagem do topo para a base (nível estratégico tático);

- Do todo para as partes.



Diferente do processo neoclássico, na Teoria Clássica temos 5 (cinco) funções – POC3:

- Previsão ao invés de planejamento: Visualização do futuro e traçar programa de ação.
- Organização: Constituir a empresa dos recursos materiais e social.
- Comando: Dirigir e orientar pessoas.
- Coordenação: Ligação, união, harmonizar todos os esforços coletivamente.

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

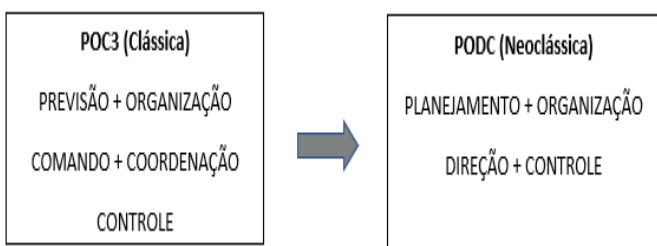
• **Princípios da Teoria Clássica:**

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

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

**Abordagem Neoclássica**

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



• **Fundamentos da Abordagem Neoclássica**

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

**Teoria Burocrática**

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

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

• **Características**

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

• **Disfunções**

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

**Abordagem Estruturalista**

A partir da década de 40, tínhamos:

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

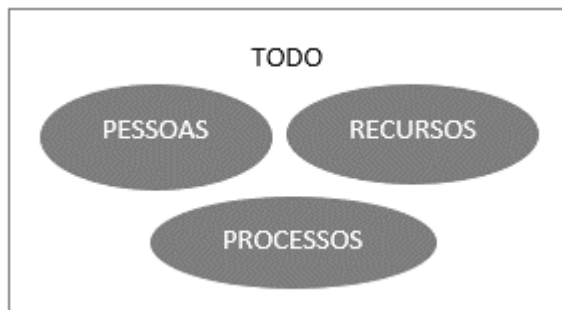
As duas correntes sofreram críticas que revelaram a falta de uma teoria sólida e abrangente, que servisse de orientação para o administrador.

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

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

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

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



• Teoria Estruturalista - Sociedade de Organizações

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

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

• Teoria Estruturalista – O Homem Organizacional:

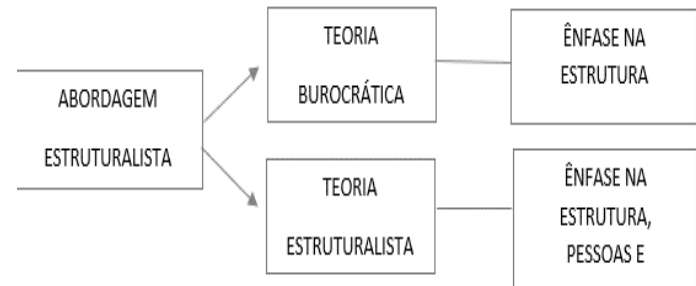
- Homem social que participa simultaneamente de várias organizações.
- Características: Flexibilidade; Tolerância às frustrações; Capacidade de adiar as recompensas e poder compensar o trabalho, em detrimento das suas preferências; Permanente desejo de realização.

• Teoria Estruturalista – Abordagem múltipla:

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

• Teoria Estruturalista – Conclusão:

- Tentativa de conciliação dos conceitos clássicos e humanísticos;
- Visão crítica ao modelo burocrático;
- Ampliação das abordagens de organização;
- Relações Inter organizacionais;
- Todas as heranças representam um avanço rumo à Abordagem Sistêmica e uma evolução no entendimento para a Teoria da Administração.



Abordagem Humanística

É um desdobramento da Teoria das Relações Humanas. A Abordagem Humanística nasce no período de entendimento de que a produtividade era o elemento principal, e seu modelo era “homem-máquina”, em que o trabalhador era visto basicamente como operador de máquinas, não havia a percepção com outro elemento que não fosse a produtividade.

• Suas preocupações:

- Nas tarefas (abordagem científica) e nas estruturas (teoria clássica) dão lugar para ênfase nas pessoas;
- Nasce com a Teoria das Relações Humanas (1930) e no desenvolvimento da Psicologia do Trabalho:
  - \* Análise do trabalho e adaptação do trabalhador ao trabalho.
  - \* Adaptação do trabalho ao trabalhador.
- A necessidade de humanizar e democratizar a Administração libertando dos regimes rígidos e mecanicistas;
- Desenvolvimento das ciências humanas, principalmente a psicologia, e sua influência no campo industrial;
- Trazendo ideias de John Dewey e Kurt Lewin para o humanismo na Administração e as conclusões da experiência em si.

• Principais aspectos:

- Psicologia do trabalho, que hoje chamamos de Comportamento Organizacional, demonstrando uma percepção diferenciada do trabalhador, com viés de um homem mais social, com mais expectativas e desejos. Percebe-se então que o comportamento e a preocupação com o ambiente de trabalho do indivíduo tornam-se parte responsável pela produtividade. Agregando a visão antagônica desse homem econômico, trazendo o conceito de homem social.
- Experiência de Hawthorn desenvolvida por Elton Mayo, na qual a alteração de iluminação traz um resultado importante: Essa experiência foi realizada no ano de 1927, pelo Conselho Nacional de Pesquisas dos Estados Unidos, em uma fábrica da *Western Electric Company*, situada em Chicago, no bairro de Hawthorn. Lá dois grupos foram selecionados e em um deles foi alterada a iluminação no local de trabalho, observando assim, uma alteração



no desempenho do comportamento e na produtividade do grupo em relação ao outro. Não necessariamente ligada a alteração de iluminação, mas com a percepção dos indivíduos de estarem sendo vistos, começando então a melhorarem seus padrões de trabalho. Sendo assim, chegou-se à conclusão de que:

1. A capacidade social do trabalhador determina principalmente a sua capacidade de executar movimentos, ou seja, é ela que determina seu nível de competência. É a capacidade social do trabalhador que determina o seu nível de competência e eficiência e não sua capacidade de executar movimentos eficientes dentro de um tempo estabelecido.

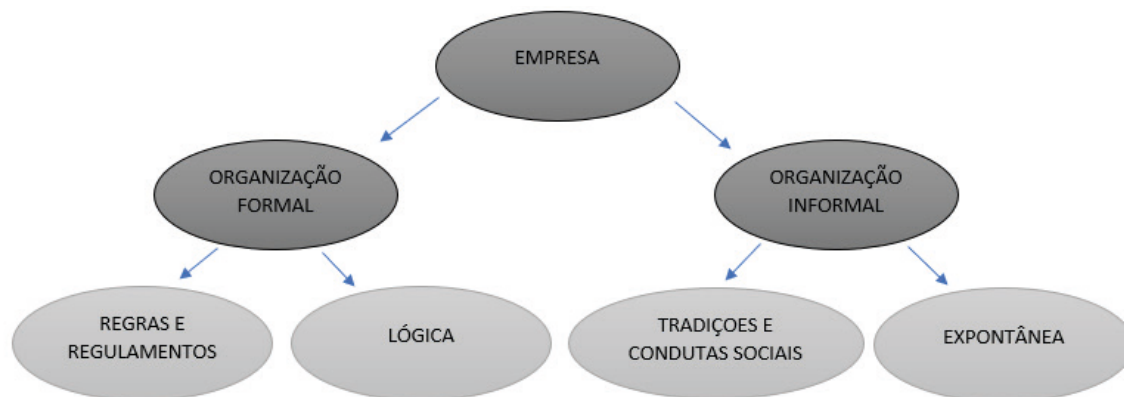
2. Os trabalhadores não agem ou reagem isoladamente como indivíduos, mas como membros de grupos, equipe de trabalho.

3. As pessoas são motivadas pela necessidade de reconhecimento.

4. Grupos informais: alicerçada no conceito de homem social, ou seja, o trabalhador é um indivíduo dotado de vontade e desejos de estruturas sociais mais complexas, e que esse indivíduo reconhece em outros indivíduos elementos afins aos seus e esses elementos passam a influenciar na produtividade do indivíduo. Os níveis de produtividade são controlados pelas normas informais do grupo e não pela organização formal.

5. A Organização Informal:

- Relação de coesão e antagonismo. Simpatia e antipatia;
- Status ou posição social;
- Colaboração espontânea;
- Possibilidade de oposição à organização formal;
- Padrões de relações e atitudes;
- Mudanças de níveis e alterações dos grupos informais;
- A organização informal transcende a organização formal;
- Padrões de desempenho nos grupos informais.



### Abordagem Comportamental

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

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

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

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

# NOÇÕES DE ANÁLISE DE DADOS

## FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DE ANÁLISE DE DADOS: CONCEITOS CENTRAIS DE ESTATÍSTICA E ANÁLISE QUANTITATIVA

Os fundamentos fornecem a base para realizar análises quantitativas robustas e interpretar resultados estatísticos de forma adequada. Eles são aplicáveis em diversas áreas, incluindo negócios, economia, ciências sociais, biologia, e muitas outras. Abaixo listamos os fundamentos de Estatística e Análise Quantitativa.

### Estatística Descritiva

- **Média:** a soma de todos os valores dividida pelo número de valores;
- **Mediana:** o valor central de um conjunto de dados ordenado;
- **Moda:** o valor que ocorre com mais frequência em um conjunto de dados;
- **Desvio Padrão:** medida da dispersão ou variação dos dados em relação à média;
- **Variância:** média dos quadrados dos desvios em relação à média.

### Estatística Inferencial

- **População vs. Amostra:** população é o conjunto completo de dados. Amostra é um subconjunto da população;
- **Estimativa Pontual:** valor único que serve como uma estimativa da população (ex: média amostral);
- **Intervalo de Confiança:** intervalo no qual se espera que um parâmetro da população esteja com uma certa confiança (ex: 95%);
- **Testes de Hipóteses:** procedimento para testar uma afirmação sobre um parâmetro populacional;
- **Hipótese Nula (H0):** hipótese que não há efeito ou diferença;
- **Hipótese Alternativa (H1):** hipótese que há um efeito ou diferença;
- **Valor p (p-value):** probabilidade de obter um resultado tão extremo quanto o observado, assumindo que a hipótese nula é verdadeira.

### Análise Quantitativa

- **Regressão Linear:** modelo que descreve a relação entre uma variável dependente e uma ou mais variáveis independentes;
- **Correlação:** medida da força e direção da relação linear entre duas variáveis (ex: coeficiente de correlação de Pearson);
- **Análise de Variância (ANOVA):** técnica para comparar as médias de três ou mais grupos para verificar se pelo menos um deles difere significativamente.

### Distribuições de Probabilidade

- **Distribuição Normal:** Distribuição simétrica em forma de sino;
- **Distribuição Binomial:** Distribuição de resultados de uma série de experimentos de Bernoulli;

- **Distribuição de Poisson:** Distribuição de eventos que ocorrem em um intervalo fixo de tempo ou espaço;
- **Modelos de Séries Temporais:** Métodos para analisar dados sequenciais no tempo (ex: ARIMA, modelos de suavização exponencial).

### Conceitos Adicionais

- **Outliers:** Observações que estão significativamente distantes da maioria dos dados.
- **Análise Multivariada:** Técnicas para analisar mais de duas variáveis simultaneamente (ex: PCA, análise discriminante).
- **Data Mining:** Processo de descoberta de padrões em grandes conjuntos de dados usando métodos estatísticos, aprendizado de máquina e inteligência artificial.
- **Big Data:** Conjuntos de dados extremamente grandes e complexos que exigem tecnologias avançadas para armazenamento, processamento e análise.

## DIMENSÕES E PROCESSOS DE GERAÇÃO DE CONHECIMENTO

### Epistemológica

- **Conhecimento Tácito:** em análise de dados, isso pode se referir ao entendimento intuitivo e experiência prática dos analistas e cientistas de dados, que muitas vezes guiam a escolha de métodos e a interpretação dos resultados.
- **Conhecimento Explícito:** Representa os métodos estatísticos e quantitativos formalmente documentados, como fórmulas, algoritmos, procedimentos de análise, e scripts de código.

### Ontológica

- **Indivíduo:** Analistas individuais que trabalham com dados para gerar insights.
- **Grupos:** Equipes de análise de dados que colaboram para resolver problemas complexos.
- **Organização:** Departamentos inteiros que utilizam dados para tomada de decisão e estratégia organizacional.
- **Interorganizacional:** Colaboração entre diferentes organizações para análise de grandes volumes de dados (Big Data), como em projetos de pesquisa conjunta ou compartilhamento de dados no setor público.

### — Processos de geração de conhecimento aplicados à análise de dados

- **Socialização:** analistas aprendendo uns com os outros através de projetos conjuntos, discussões e revisões de código.
- **Externalização:** transformar conhecimento tácito dos analistas em conhecimento explícito através da documentação de processos de análise, criação de relatórios, e desenvolvimento de modelos estatísticos.

**Combinação:** reunir dados de diferentes fontes, integrar diferentes técnicas de análise e criar novas abordagens para resolver problemas. Por exemplo, combinar dados financeiros e de marketing para analisar o impacto de campanhas publicitárias.

**Internalização:** analistas aprendendo novos métodos e técnicas através de leitura e prática, aplicando-os em novos projetos para gerar novos insights.

— Modelos teóricos e ferramentas na análise de dados

**Modelo SECI**

– Aplicável na análise de dados, onde os analistas constantemente alternam entre conhecimento tácito (intuição e experiência) e explícito (métodos e técnicas) para melhorar suas análises.

**Gestão do Conhecimento Organizacional**

– Inclui a criação de bases de dados e bibliotecas de código, onde os métodos e resultados de análises anteriores são armazenados e podem ser reutilizados.

**Ciclo de Vida do Conhecimento**

– Na análise de dados, isso envolve a coleta de dados, limpeza, análise, interpretação dos resultados e disseminação das descobertas através de relatórios e apresentações.

— Ferramentas e tecnologias de suporte na análise de dados

**Sistemas de Gestão do Conhecimento (KMS)**

– Plataformas que armazenam procedimentos analíticos, conjuntos de dados e resultados anteriores, facilitando o acesso e a reutilização por outros analistas.

**Redes Sociais Corporativas**

– Facilitam a comunicação entre analistas, permitindo a troca de ideias e soluções para problemas comuns.

**Big Data e Análise de Dados**

– Métodos quantitativos avançados para analisar grandes volumes de dados, descobrir padrões e gerar novos conhecimentos.

**Inteligência Artificial e Aprendizado de Máquina**

– Aplicação de técnicas de aprendizado de máquina para identificar padrões em dados complexos e automatizar partes do processo analítico.

— Integração da análise de dados e geração de conhecimento

A análise de dados estatísticos e quantitativos é um dos principais métodos para gerar conhecimento. Através de técnicas estatísticas, como média, mediana, desvio padrão, regressão e testes de hipóteses, os analistas podem transformar dados brutos em informações úteis, que são posteriormente convertidas em conhecimento valioso para a tomada de decisões.

Este conhecimento pode ser aplicado para:

- Melhorar processos internos.
- Desenvolver novos produtos e serviços.
- Identificar tendências de mercado.
- Otimizar campanhas de marketing.
- Informar políticas públicas.

Assim, a análise de dados estatísticos e quantitativos é um componente essencial no processo de geração de conhecimento, fornecendo a base empírica sobre a qual insights e decisões estratégicas são construídos.

**ANÁLISE DE DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS;  
RACIOCÍNIO ESTATÍSTICO E QUANTITATIVO**

— Análise de dados quantitativos e qualitativos

– Análise de Dados Quantitativos

A análise de dados quantitativos envolve a coleta e análise de dados numéricos. Esses dados podem ser medidos e classificados, permitindo a aplicação de técnicas estatísticas para identificar padrões, testar hipóteses e fazer previsões. A análise quantitativa é amplamente usada em áreas como ciências naturais, economia, engenharia e psicologia.

**Etapas da Análise Quantitativa:**

- **Coleta de Dados:** utilização de métodos como pesquisas, experimentos, observações estruturadas e dados administrativos.
- **Pré-processamento de Dados:** limpeza dos dados, tratamento de valores ausentes e transformação de dados, se necessário.
- **Análise Descritiva:** uso de estatísticas descritivas como médias, medianas, modas, desvios padrão e gráficos para descrever as características básicas dos dados.
- **Análise Inferencial:** aplicação de testes estatísticos (ex.: t-testes, ANOVA, regressão) para fazer inferências sobre a população a partir de uma amostra.
- **Modelagem e Previsão:** desenvolvimento de modelos estatísticos ou de aprendizado de máquina para prever resultados futuros.
- **Interpretação e Relatórios:** interpretação dos resultados e comunicação dos achados de forma clara e concisa, muitas vezes utilizando visualizações de dados.

– Análise de Dados Qualitativos

A análise de dados qualitativos envolve a interpretação de dados não numéricos, como textos, entrevistas, notas de campo e vídeos. Esse tipo de análise é utilizado para explorar conceitos complexos, entender comportamentos e desenvolver teorias.

**Etapas da Análise Qualitativa:**

- **Coleta de Dados:** métodos como entrevistas em profundidade, grupos focais, observação participante e análise de documentos.
- **Transcrição e Organização dos Dados:** transcrição de entrevistas e organização dos dados em formatos que facilitem a análise (ex.: codificação).
- **Codificação:** identificação de temas, categorias e padrões nos dados. Isso pode ser feito manualmente ou com a ajuda de softwares de análise qualitativa (ex.: NVivo, ATLAS.ti).
- **Análise Temática:** exploração de temas e subtemas para entender melhor os dados e desenvolver insights.
- **Teorização:** desenvolvimento de teorias ou modelos conceituais baseados nos achados qualitativos.
- **Interpretação e Relatórios:** comunicação dos resultados de maneira que faça sentido para o público-alvo, geralmente utilizando narrativas detalhadas e exemplos diretos dos dados.

— **Raciocínio estatístico e quantitativo**

— **Raciocínio Estatístico**

O raciocínio estatístico envolve a aplicação de princípios e métodos estatísticos para entender e interpretar dados. Ele é fundamental para fazer inferências a partir de dados amostrais sobre populações mais amplas.

**Componentes do Raciocínio Estatístico:**

- **Descritivo:** resumir e descrever as características dos dados coletados. Ex.: média, mediana, variância.
- **Inferencial:** utilizar amostras para fazer inferências sobre uma população. Ex.: estimativas de intervalos de confiança, testes de hipóteses.
- **Probabilidade:** avaliar a incerteza e o risco associado aos resultados estatísticos. Ex.: cálculos de probabilidades, distribuições de probabilidade.
- **Estatística Computacional:** uso de técnicas computacionais para realizar análises complexas e simulações. Ex.: bootstrap, simulações de Monte Carlo.

— **Raciocínio Quantitativo**

O raciocínio quantitativo refere-se à capacidade de trabalhar com números e dados de maneira lógica e sistemática para resolver problemas, tomar decisões e fazer previsões.

**Componentes do Raciocínio Quantitativo:**

- **Numérico:** capacidade de realizar cálculos e trabalhar com números. Ex.: operações aritméticas, álgebra.
- **Analítico:** analisar e interpretar dados numéricos para identificar padrões e tendências. Ex.: análise de gráficos, estatísticas descritivas.
- **Modelagem:** construção e utilização de modelos matemáticos para representar e resolver problemas do mundo real. Ex.: modelos de regressão, equações diferenciais.
- **Tomada de Decisão:** uso de análises quantitativas para tomar decisões informadas. Ex.: análise de risco, otimização.

— **Integração das análises quantitativa e qualitativa**

Muitas vezes, a integração de análises quantitativas e qualitativas, conhecida como método misto, oferece uma compreensão mais completa de um problema de pesquisa. Por exemplo, dados quantitativos podem fornecer uma visão ampla e geral de tendências e padrões, enquanto dados qualitativos podem oferecer uma compreensão mais profunda e contextual dessas tendências.

**Exemplos de Integração:**

- **Complementaridade:** Usar resultados qualitativos para explicar achados quantitativos e vice-versa.
- **Triangulação:** Validar resultados comparando dados de diferentes fontes e métodos.
- **Desenvolvimento:** Utilizar uma abordagem (qualitativa ou quantitativa) para informar o desenvolvimento da outra.
- **Expansão:** Ampliar o escopo da pesquisa combinando abordagens para abordar diferentes aspectos do problema de pesquisa.

**TIPOS DE PESQUISA**

Existem diversos tipos de pesquisa, cada um com características e finalidades específicas. A escolha do tipo de pesquisa depende do objetivo do estudo, da natureza do problema de pesquisa e da abordagem metodológica adotada. Abaixo estão os principais tipos de pesquisa:

— **Pesquisa exploratória**

- **Objetivo:** explorar um problema pouco conhecido ou não estudado anteriormente para proporcionar uma melhor compreensão e gerar hipóteses.
- **Características:** flexível, qualitativa, utiliza métodos como entrevistas, grupos focais e revisão de literatura.
- **Exemplo:** estudo inicial sobre os hábitos de uso de uma nova tecnologia emergente.

— **Pesquisa descritiva**

- **Objetivo:** descrever características de um fenômeno ou população sem investigar relações de causa e efeito.
- **Características:** quantitativa ou qualitativa, usa técnicas como questionários, observações e análises documentais.
- **Exemplo:** levantamento sobre a satisfação dos clientes de um serviço específico.

— **Pesquisa explicativa (ou causal)**

- **Objetivo:** explicar a relação de causa e efeito entre variáveis.
- **Características:** quantitativa, utiliza experimentos, testes de hipóteses e análises estatísticas rigorosas.
- **Exemplo:** estudo sobre o impacto da publicidade na intenção de compra dos consumidores.

— **Pesquisa experimental**

- **Objetivo:** testar hipóteses em condições controladas para determinar relações de causa e efeito.
- **Características:** quantitativa, controlada, uso de grupos experimentais e de controle, manipulação de variáveis independentes.
- **Exemplo:** teste de um novo medicamento em um grupo de pacientes, comparando com um grupo de controle que recebe placebo.

— **Pesquisa quase-experimental**

- **Objetivo:** examinar relações de causa e efeito quando o controle experimental total não é possível.
- **Características:** quantitativa, menos controle sobre variáveis do que a pesquisa experimental, mas ainda busca estabelecer causalidade.
- **Exemplo:** avaliação do impacto de uma intervenção educacional em escolas onde a randomização não é viável.

— **Pesquisa de campo**

- **Objetivo:** investigar fenômenos em seu ambiente natural.
- **Características:** qualitativa, uso de observações diretas, entrevistas, participação ativa.
- **Exemplo:** estudo antropológico sobre a cultura de uma comunidade indígena.

**— Pesquisa de levantamento (survey)**

– Objetivo: coletar dados de uma amostra representativa para generalizar sobre uma população maior.

– Características: quantitativa, uso de questionários estruturados, entrevistas padronizadas.

– Exemplo: pesquisa de opinião pública sobre preferências eleitorais.

**— Pesquisa documental**

– Objetivo: analisar documentos existentes para compreender e interpretar fenômenos.

– Características: qualitativa ou quantitativa, análise de documentos escritos, vídeos, registros históricos.

– Exemplo: análise de políticas públicas através de documentos governamentais.

**— Pesquisa bibliográfica**

– Objetivo: revisar e analisar a literatura existente sobre um determinado tema.

– Características: qualitativa, sistemática, revisão de artigos, livros, teses.

– Exemplo: revisão de literatura sobre os efeitos da globalização na economia local.

**— Pesquisa-ação**

– Objetivo: resolver problemas imediatos enquanto se obtêm novos conhecimentos.

– Características: qualitativa, participativa, envolve colaboração entre pesquisadores e participantes.

– Exemplo: projeto de melhoria de processos em uma organização com a participação ativa dos funcionários.

**— Pesquisa longitudinal**

– Objetivo: acompanhar e analisar mudanças ao longo do tempo.

– Características: quantitativa, coleta de dados em diferentes momentos, estudo de coortes.

– Exemplo: estudo sobre o desenvolvimento de habilidades linguísticas em crianças ao longo de vários anos.

**— Pesquisa transversal**

– Objetivo: analisar dados de um ponto específico no tempo.

– Características: quantitativa, coleta de dados em um único momento, comparação entre diferentes grupos.

– Exemplo: pesquisa de prevalência de doenças em uma determinada população.

**— Pesquisa correlacional**

– Objetivo: investigar a relação entre duas ou mais variáveis sem inferir causalidade.

– Características: quantitativa, uso de métodos estatísticos para medir a força e a direção das relações.

– Exemplo: estudo sobre a relação entre hábitos de exercício físico e níveis de estresse.

Cada tipo de pesquisa tem seu próprio conjunto de métodos e técnicas, e muitas vezes os pesquisadores combinam diferentes abordagens para obter uma compreensão mais abrangente do problema em estudo.

**TIPOS DE ANÁLISE QUANTITATIVA E ESTATÍSTICA**

Os tipos de análise quantitativa e estatística são essenciais para a interpretação e compreensão dos dados numéricos. Eles incluem uma variedade de métodos e técnicas que podem ser utilizados para descrever dados, testar hipóteses, identificar padrões e fazer previsões.

Abaixo estão os principais tipos de análise quantitativa e estatística:

**— Análise descritiva**

O objetivo da análise descritiva é resumir e descrever as principais características de um conjunto de dados.

**Medidas de Tendência Central:**

– Média: soma de todos os valores dividida pelo número de valores.

– Mediana: valor central quando os dados estão ordenados.

– Moda: valor que aparece com mais frequência.

**Medidas de Dispersão:**

– Desvio Padrão: mede a dispersão dos dados em relação à média.

– Variância: média dos quadrados dos desvios em relação à média.

– Amplitude (Range): diferença entre o maior e o menor valor.

– Coeficiente de Variação: razão do desvio padrão pela média.

**Medidas de Posição Relativa:**

– Quartis: dividem os dados em quatro partes iguais.

– Percentis: dividem os dados em 100 partes iguais.

**Distribuição de Frequências:**

– Histograma: gráfico que mostra a distribuição de frequências de dados contínuos.

– Tabela de Frequência: mostra a frequência com que cada valor ou intervalo de valores ocorre.

**— Análise inferencial**

O objetivo da análise inferencial é fazer inferências sobre uma população com base em uma amostra.

**Estimativa de Parâmetros:**

– Intervalo de Confiança: intervalo no qual se espera que o parâmetro populacional esteja com uma determinada confiança.

**Testes de Hipóteses:**

– Teste t de Student: compara médias entre dois grupos.

– ANOVA (Análise de Variância): compara médias entre três ou mais grupos.

– Qui-quadrado: testa a associação entre variáveis categóricas.

– Teste z: utilizado para grandes amostras para comparar médias ou proporções.

**Regressão e Correlação:**

– Correlação de Pearson: mede a força e a direção da relação linear entre duas variáveis.

– Regressão Linear Simples: modela a relação entre uma variável independente e uma variável dependente.