

Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco, Guilherme Cardoso, Silvana Guimarães

Universidade Federal Fluminense
do Estado do Rio de Janeiro

UFF-RJ

Assistente em Administração

JN041-19



Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se
você conhece algum caso de “pirataria” de nossos materiais, denuncie pelo sac@novaconcursos.com.br.

OBRA

Universidade Federal Fluminense - UFF - RJ

Assistente de Administração

Edital N° 216, de 12 de Novembro de 2018

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Direito Constitucional - Profº Guilherme Cardoso

Administração Pública Financeira e Orçamentária - Profª Silvana Guimarães

Conhecimentos Específicos - Profª Silvana Guimarães

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Elaine Cristina

Erica Duarte

Leandro Filho

DIAGRAMAÇÃO

Elaine Cristina

Thais Regis

Danna Silva

CAPA

Joel Ferreira dos Santos



www.novaconcursos.com.br

sac@novaconcursos.com.br

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA

Compreensão e estruturação de textos.....	01
Coesão e coerência textual.....	13
Semântica: sinonímia, antonímia, polissemia.....	89
Denotação e conotação.....	89
Metonímia, metáfora, sentido figurado.....	89
Homonímia e paronímia.....	89
Formação de palavras.....	96
Flexão nominal de gênero e de número.....	29
Flexão verbal. Verbos regulares e irregulares. Vozes verbais.....	15
Modos e tempos verbais.....	89
Pronomes. Formas de tratamento.....	96
Conjunções e preposições.....	13
Sintaxe: colocação, concordância e regência.....	29
Nexos semânticos e sintáticos entre as orações, na construção do período.....	29
Ortografia oficial.....	89
Pontuação.....	63

DIREITO CONSTITUCIONAL

Princípios fundamentais da Constituição da República.....	01
Dos Direitos e Garantias Fundamentais.....	07
Da Organização do Estado (Art. 18 a 31).....	28
Da Administração Pública (Art. 37 e 38).....	34
Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária (Art. 70 a 75).....	36
Do Ministério Público (Art. 127 a 130-A).....	37
Das Finanças Públicas (Art. 163 a 169).....	41

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Orçamento Público: conceitos, princípios, elaboração, diretrizes, exercício financeiro, restos a pagar e créditos adicionais....	09
Leis Orçamentárias: LDO e LOA. PPA.....	01
Estrutura Programática: atividade, projeto e operações especiais.....	09
Despesas Públicas: conceitos, classificação, etapas, execução da despesa, despesas de exercício anteriores.....	26
Receita Pública: conceito, classificação, origem, etapas e realização da receita.....	26
Lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).....	26
Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Decreto Lei 200/67.....	09

SUMÁRIO

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

Estado: poderes e funções, função administrativa e federação. Administração Pública: órgãos públicos e agentes públicos.	
Princípio da Administração Pública: princípios expressos e reconhecidos, modelos teóricos de administração pública.	01
Controle da Administração Pública: Ministério Público, Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União. Classificação e Conceitos dos Controles Quanto: a origem, ao momento, ao aspecto, à amplitude e aos órgãos.	12
Poderes e Deveres do Administrador Público.....	30
Ato Administrativo: conceito, elementos, objeto, forma, motivo, finalidade, características, classificação, espécies, extinção, anulação e revogação.....	49
Contratos Administrativos: conceito, características, espécies, duração, prorrogação, renovação, cláusulas e convênios administrativos.	54
Políticas Públicas: conceitos, características e classificação.....	62
Licitação: conceito, objetivo, princípios, dispensa de licitação, inexigibilidade, modalidades de licitação e pregão.....	71
Serviço Público: conceito, classificação, titularidade e princípios.	71
Administração Direta e Indireta: conceito, natureza da função, abrangência e composição.....	83
Estrutura Organizacional da UFF: Unidades Administrativas, Unidades Acadêmicas, Conselhos Superiores da UFF.....	94
Plano de Desenvolvimento Institucional da UFF (PDI).....	94
Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Sistema Eletrônico de Informações (SEI).....	94
Comunicação e Redação Oficial no Serviço Público.....	95
Lei de Acesso a Informação (LAI).....	107
Regime Jurídico Único e Seguridade Social do Servidor Público.....	109

ÍNDICE

LÍNGUA PORTUGUESA

Compreensão e estruturação de textos.....	01
Coesão e coerência textual.....	13
Semântica: sinonímia, antonímia, polissemia.....	89
Denotação e conotação.....	89
Metonímia, metáfora, sentido figurado.....	89
Homonímia e paronímia.....	89
Formação de palavras.....	96
Flexão nominal de gênero e de número.....	29
Flexão verbal. Verbos regulares e irregulares. Vozes verbais.....	15
Modos e tempos verbais.....	89
Pronomes. Formas de tratamento.....	96
Conjunções e preposições.....	13
Sintaxe: colocação, concordância e regência.....	29
Nexos semânticos e sintáticos entre as orações, na construção do período.....	29
Ortografia oficial.....	89
Pontuação.....	63

COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS.

INTERPRETAÇÃO TEXTUAL

Texto – é um conjunto de ideias organizadas e relacionadas entre si, formando um todo significativo capaz de produzir interação comunicativa (capacidade de codificar e decodificar).

Contexto – um texto é constituído por diversas frases. Em cada uma delas, há uma informação que se liga com a anterior e/ou com a posterior, criando condições para a estruturação do conteúdo a ser transmitido. A essa interligação dá-se o nome de *contexto*. O relacionamento entre as frases é tão grande que, se uma frase for retirada de seu contexto original e analisada separadamente, poderá ter um significado diferente daquele inicial.

Intertexto - comumente, os textos apresentam referências diretas ou indiretas a outros autores através de citações. Esse tipo de recurso denomina-se *intertexto*.

Interpretação de texto - o objetivo da interpretação de um texto é a identificação de sua ideia principal. A partir daí, localizam-se as ideias secundárias (ou fundamentações), as argumentações (ou explicações), que levam ao esclarecimento das questões apresentadas na prova.

Normalmente, em uma prova, o candidato deve:

- **Identificar** os elementos fundamentais de uma argumentação, de um processo, de uma época (neste caso, procuram-se os verbos e os advérbios, os quais definem o tempo).
- **Comparar** as relações de semelhança ou de diferenças entre as situações do texto.
- **Comentar/relacionar** o conteúdo apresentado com uma realidade.
- **Resumir** as ideias centrais e/ou secundárias.
- **Parafrasear** = reescrever o texto com outras palavras.

1. Condições básicas para interpretar

Fazem-se necessários: conhecimento histórico-literário (escolas e gêneros literários, estrutura do texto), leitura e prática; conhecimento gramatical, estilístico (qualidades do texto) e semântico; capacidade de observação e de síntese; capacidade de raciocínio.

2. Interpretar/Compreender

Interpretar significa:

Explicar, comentar, julgar, tirar conclusões, deduzir.

Através do texto, infere-se que...

É possível deduzir que...

O autor permite concluir que...

Qual é a intenção do autor ao afirmar que...

Compreender significa

Entendimento, atenção ao que realmente está escrito.

O texto diz que...

É sugerido pelo autor que...

De acordo com o texto, é correta ou errada a afirmação...

O narrador afirma...

3. Erros de interpretação

- **Extrapolação** ("viagem") = ocorre quando se sai do contexto, acrescentando ideias que não estão no texto, quer por conhecimento prévio do tema quer pela imaginação.
- **Redução** = é o oposto da extrapolação. Dá-se atenção apenas a um aspecto (esquecendo que um texto é um conjunto de ideias), o que pode ser insuficiente para o entendimento do tema desenvolvido.
- **Contradição** = às vezes o texto apresenta ideias contrárias às do candidato, fazendo-o tirar conclusões equivocadas e, conseqüentemente, errar a questão.

Observação:

Muitos pensam que existem a ótica do escritor e a ótica do leitor. Pode ser que existam, mas em uma prova de concurso, o que deve ser levado em consideração é o que o autor diz e nada mais.

Coesão - é o emprego de mecanismo de sintaxe que relaciona palavras, orações, frases e/ou parágrafos entre si. Em outras palavras, a coesão dá-se quando, através de um pronome relativo, uma conjunção (NEXOS), ou um pronome oblíquo átono, há uma relação correta entre o que se vai dizer e o que já foi dito.

São muitos os erros de coesão no dia a dia e, entre eles, está o mau uso do pronome relativo e do pronome oblíquo átono. Este depende da regência do verbo; aquele, do seu antecedente. Não se pode esquecer também de que os pronomes relativos têm, cada um, valor semântico, por isso a necessidade de adequação ao antecedente.

Os pronomes relativos são muito importantes na interpretação de texto, pois seu uso incorreto traz erros de coesão. Assim sendo, deve-se levar em consideração que existe um pronome relativo adequado a cada circunstância, a saber:

que (neutro) - relaciona-se com qualquer antecedente, mas depende das condições da frase.

qual (neutro) idem ao anterior.

quem (pessoa)

cujo (posse) - antes dele aparece o possuidor e depois o objeto possuído.

como (modo)

onde (lugar)

quando (tempo)

quanto (montante)

Exemplo:

Falou tudo QUANTO queria (correto)

Falou tudo QUE queria (errado - antes do QUE, deveria aparecer o demonstrativo O).

3. Dicas para melhorar a interpretação de textos

- Leia todo o texto, procurando ter uma visão geral do assunto. *Se ele for longo, não desista! Há muitos candidatos na disputa, portanto, quanto mais informação você absorver com a leitura, mais chances terá de resolver as questões.*
 - Se encontrar palavras desconhecidas, não interrompa a leitura.
 - Leia o texto, pelo menos, duas vezes – *ou quantas forem necessárias.*
 - *Procure fazer inferências, deduções (chegar a uma conclusão).*
 - **Volte ao texto quantas vezes precisar.**
 - **Não permita que prevaleçam suas ideias sobre as do autor.**
 - Fragmento o texto (parágrafos, partes) para melhor compreensão.
 - **Verifique, com atenção e cuidado, o enunciado de cada questão.**
 - O autor defende ideias e você deve percebê-las.
 - Observe as relações interparágrafos. Um parágrafo geralmente mantém com outro uma relação de continuação, conclusão ou falsa oposição. Identifique muito bem essas relações.
 - Sublinhe, em cada parágrafo, o tópico frasal, ou seja, a ideia mais importante.
 - **Nos enunciados, grife palavras como “correto” ou “incorreto”, evitando, assim, uma confusão na hora da resposta** – *o que vale não somente para Interpretação de Texto, mas para todas as demais questões!*
 - Se o foco do enunciado for o tema ou a ideia principal, leia com atenção a introdução e/ou a conclusão.
 - Olhe com especial atenção os pronomes relativos, pronomes pessoais, pronomes demonstrativos, etc., chamados *vocábulos relatores*, porque remetem a outros vocábulos do texto.

SITES

- <http://www.tudosobreconcursos.com/materiais/portugues/como-interpretar-textos>
- <http://portuguesemfoco.com/pf/09-dicas-para-melhorar-a-interpretacao-de-textos-em-provas>
- <http://www.portuguesnarede.com/2014/03/dicas-para-voce-interpretar-melhor-um.html>
- <http://vestibular.uol.com.br/cursinho/questoes/questao-117-portugues.htm>



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (PCJ-MT – DELEGADO SUBSTITUTO – SUPERIOR – CESPE – 2017)

Texto CG1A1AAA

A valorização do direito à vida digna preserva as duas faces do homem: a do indivíduo e a do ser político; a do ser em si e a do ser com o outro. O homem é inteiro em sua dimensão plural e faz-se único em sua condição social. Igual em sua humanidade, o homem desigualava-se, singulariza-se em sua individualidade. O direito é o instrumento da fraternização racional e rigorosa.

O direito à vida é a substância em torno da qual todos os direitos se conjugam, se desdobram, se somam para que o sistema fique mais e mais próximo da ideia concretizável de justiça social.

Mais valeria que a vida atravessasse as páginas da Lei Maior a se traduzir em palavras que fossem apenas a revelação da justiça. Quando os descaminhos não conduzirem a isso, competirá ao homem transformar a lei na vida mais digna para que a convivência política seja mais fecunda e humana.

Cármem Lúcia Antunes Rocha. Comentário ao artigo 3.º. In: 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948-1998: conquistas e desafios. Brasília: OAB, Comissão Nacional de Direitos Humanos, 1998, p. 50-1 (com adaptações).

Compreende-se do texto CG1A1AAA que o ser humano tem direito

- a) de agir de forma autônoma, em nome da lei da sobrevivência das espécies.
- b) de ignorar o direito do outro se isso lhe for necessário para defender seus interesses.
- c) de demandar ao sistema judicial a concretização de seus direitos.
- d) à institucionalização do seu direito em detrimento dos direitos de outros.
- e) a uma vida plena e adequada, direito esse que está na essência de todos os direitos.

Resposta: Letra E. O ser humano tem direito a uma vida digna, adequada, para que consiga gozar de seus direitos – saúde, educação, segurança – e exercer seus deveres plenamente, como prescrevem todos os direitos: (...) O direito à vida é a substância em torno da qual todos os direitos se conjugam (...).

2. (PCJ-MT – DELEGADO SUBSTITUTO – SUPERIOR – CESPE – 2017)

Texto CG1A1BBB

Segundo o parágrafo único do art. 1.º da Constituição da República Federativa do Brasil, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Em virtude desse comando, afirma-se que o poder dos juízes emana do povo e em seu nome é exercido. A forma de sua investidura é legitimada pela compatibilidade com as regras do Estado de direito e eles são, assim, autênticos agentes do poder popular, que o Estado polariza e exerce. Na Itália, isso é constantemente lembrado, porque toda sentença é dedicada (intestata) ao povo italiano, em nome do qual é pronunciada.

Cândido Rangel Dinamarco. A instrumentalidade do processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 195 (com adaptações).

Conforme as ideias do texto CG1A1BBB,

- a) o Poder Judiciário brasileiro desempenha seu papel com fundamento no princípio da soberania popular.
- b) os magistrados do Brasil deveriam ser escolhidos pelo voto popular, como ocorre com os representantes dos demais poderes.
- c) os magistrados italianos, ao contrário dos brasileiros, exercem o poder que lhes é conferido em nome de seus nacionais.
- d) há incompatibilidade entre o autogoverno da magistratura e o sistema democrático.
- e) os magistrados brasileiros exercem o poder constitucional que lhes é atribuído em nome do governo federal.

Resposta: Letra A. A questão deve ser respondida segundo o texto: (...) “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*” Em virtude desse comando, afirma-se que o poder dos juízes emana do povo e em seu nome é exercido (...).

3. (PCJ-MT – DELEGADO SUBSTITUTO – SUPERIOR – CESPE – 2017 – ADAPTADA) No texto CG1A1BBB, o vocábulo ‘emana’ foi empregado com o sentido de

- a) trata.
- b) provém.
- c) manifesta.
- d) pertence.
- e) cabe.

Resposta: Letra B. Dentro do contexto, “emana” tem o sentido de “provém”.

RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS.

TIPOLOGIA E GÊNERO TEXTUAL

A todo o momento nos deparamos com vários textos, sejam eles verbais ou não verbais. Em todos há a presença do discurso, isto é, a ideia intrínseca, a essência daquilo que está sendo transmitido entre os interlocutores. Estes interlocutores são as peças principais em um diálogo ou em um texto escrito.

É de fundamental importância sabermos classificar os textos com os quais travamos convivência no nosso dia a dia. Para isso, precisamos saber que existem *tipos textuais e gêneros textuais*.

Comumente relatamos sobre um acontecimento, um fato presenciado ou ocorrido conosco, expomos nossa opinião sobre determinado assunto, descrevemos algum lugar que visitamos, fazemos um retrato verbal sobre alguém que acabamos de conhecer ou ver. É exatamente nessas situações corriqueiras que classificamos os nossos textos naquela tradicional **tipologia: *Narração, Descrição e Dissertação***.

1. As tipologias textuais se caracterizam pelos aspectos de ordem linguística

Os tipos textuais designam uma sequência definida pela natureza linguística de sua composição. São observados aspectos lexicais, sintáticos, tempos verbais, relações lógicas. Os tipos textuais são o *narrativo, descritivo, argumentativo/dissertativo, injuntivo e expositivo*.

A) Textos narrativos – constituem-se de verbos de ação demarcados no tempo do universo narrado, como também de advérbios, como é o caso de *antes, agora, depois*, entre outros: *Ela entrava em seu carro quando ele apareceu. Depois de muita conversa, resolveram...*

B) Textos descritivos – como o próprio nome indica, descrevem características tanto físicas quanto psicológicas acerca de um determinado indivíduo ou objeto. Os tempos verbais aparecem demarcados no presente ou no pretérito imperfeito: *“Tinha os cabelos mais negros como a asa da graúna...”*

C) Textos expositivos – Têm por finalidade explicar um assunto ou uma determinada situação que se almeje desenvolvê-la, enfatizando acerca das razões de ela acontecer, como em: *O cadastramento irá se prorrogar até o dia 02 de dezembro, portanto, não se esqueça de fazê-lo, sob pena de perder o benefício.*

D) Textos injuntivos (instrucional) – Trata-se de uma modalidade na qual as ações são prescritas de forma sequencial, utilizando-se de verbos expressos no imperativo, infinitivo ou futuro do presente: *Misture todos os ingrediente e bata no liquidificador até criar uma massa homogênea.*

E) Textos argumentativos (dissertativo) – Demarcam-se pelo predomínio de operadores argumentativos, revelados por uma carga ideológica constituída de argumentos e contra-argumentos que justificam a posição assumida acerca de um determinado assunto: *A mulher do mundo contemporâneo luta cada vez mais para conquistar seu espaço no mercado de trabalho, o que significa que os gêneros estão em complementação, não em disputa.*

2. Gêneros Textuais

São os textos materializados que encontramos em nosso cotidiano; tais textos apresentam características sócio-comunicativas definidas por seu estilo, função, composição, conteúdo e canal. Como exemplos, temos: *receita culinária, e-mail, reportagem, monografia, poema, editorial, piada, debate, agenda, inquérito policial, fórum, blog, etc.*

A escolha de um determinado gênero discursivo depende, em grande parte, da situação de produção, ou seja, a finalidade do texto a ser produzido, quem são os locutores e os interlocutores, o meio disponível para veicular o texto, etc.

Os gêneros discursivos geralmente estão ligados a esferas de circulação. Assim, na *esfera jornalística*, por exemplo, são comuns gêneros como *notícias, reportagens, editoriais, entrevistas* e outros; na *esfera de divulgação científica* são comuns gêneros como *verbete de dicionário* ou *de enciclopédia, artigo* ou *ensaio científico, seminário, conferência.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Português linguagens: volume 1 / Wiliam Roberto Cereja, Thereza Cochar Magalhães. – 7.ª ed. Reform. – São Paulo: Saraiva, 2010.

Português – Literatura, Produção de Textos & Gramática – volume único / Samira Yousseff Campedelli, Jésus Barbosa Souza. – 3.ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2002.

SITE

<http://www.brasile scola.com/redacao/tipologia-textual.htm>

Observação: Não foram encontradas questões abrangendo tal conteúdo.

DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL

ORTOGRAFIA

A ortografia é a parte da Fonologia que trata da correta grafia das palavras. É ela quem ordena qual som devem ter as letras do alfabeto. Os vocábulos de uma língua são grafados segundo acordos ortográficos.

A maneira mais simples, prática e objetiva de aprender ortografia é realizar muitos exercícios, ver as palavras, familiarizando-se com elas. O conhecimento das regras é necessário, mas não basta, pois há inúmeras exceções e, em alguns casos, há necessidade de conhecimento de etimologia (origem da palavra).

1. Regras ortográficas

A) O fonema S

São escritas com S e não C/Ç

- Palavras substantivadas derivadas de verbos com radicais em **nd, rg, rt, pel, corr e sent**: *pretender - pretensão / expandir - expansão / ascender - ascensão / inverter - inversão / aspergir - aspersão / submergir - submersão / divertir - diversão / impelir - impulsivo / compelir - compulsório / repelir - repulsa / recorrer - recurso / discorrer - discurso / sentir - sensível / consentir - consensual.*

São escritos com SS e não C e Ç

- Nomes derivados dos verbos cujos radicais terminem em **gred, ced, prim** ou com verbos terminados por **tir** ou **-meter**: *agredir - agressivo / imprimir - impressão / admitir - admissão / ceder - cessão / exceder - excesso / percutir - percussão / regredir - regressão / oprimir - opressão / comprometer - compromisso / submeter - submissão.*
- Quando o prefixo termina com vogal que se junta com a palavra iniciada por "s". Exemplos: *a + simétrico - assimétrico / re + surgir - ressurgir.*
- No pretérito imperfeito simples do subjuntivo. Exemplos: *ficasse, falasse.*

São escritos com C ou Ç e não S e SS

- Vocábulos de origem árabe: *cetim, açucena, açúcar.*
- Vocábulos de origem tupi, africana ou exótica: *çipó, Juçara, caçula, cachaça, cacique.*
- Sufixos **aça, aço, ação, çar, ecer, iça, nça, uça, uçu, uço**: *barcaça, ricaço, aguçar, empalidecer, carniça, canção, esperança, carapuça, dentuço.*
- Nomes derivados do verbo **ter**: *abster - abstenção / deter - detenção / ater - atenção / reter - retenção.*
- Após ditongos: *foice, coice, traição.*
- Palavras derivadas de outras terminadas em **-te, to(r)**: *marte - marciano / infrator - infração / absorto - absorção.*

B) O fonema z

São escritos com S e não Z

- Sufixos: **ês, esa, esia, e isa**, quando o radical é substantivo, ou em gentílicos e títulos nobiliárquicos: *freguês, freguesa, freguesia, poetisa, baronesa, princesa.*
- Sufixos gregos: **ase, ese, ise e ose**: *catequese, metamorfose.*
- Formas verbais **pôr** e **querer**: *pôs, pus, quisera, quis, quiseste.*
- Nomes derivados de verbos com radicais terminados em **"d"**: *aludir - alusão / decidir - decisão / empreender - empresa / difundir - difusão.*
- Diminutivos cujos radicais terminam com **"s"**: *Luís - Luisinho / Rosa - Rosinha / lápis - lapisinho.*
- Após ditongos: *coisa, pausa, pouso, causa.*

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

Princípios fundamentais da Constituição da República.....	01
Dos Direitos e Garantias Fundamentais.....	07
Da Organização do Estado (Art. 18 a 31).....	28
Da Administração Pública (Art. 37 e 38).....	34
Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária (Art. 70 a 75).....	36
Do Ministério Público (Art. 127 a 130-A).....	37
Das Finanças Públicas (Art. 163 a 169).....	41

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.

A disciplina de direito constitucional é talvez a mais importante de todo o ordenamento jurídico, em especial do brasileiro posto que todas as demais normas devem estar de acordo com a Constituição Federal.

Segundo Nathália Masson, "Direito Constitucional é um dos ramos do Direito Público, a matriz que fundamenta e orienta todo o ordenamento jurídico. Surgiu com os ideais liberais atentando-se, a princípio, para a organização estrutural do Estado, o exercício e transmissão do poder e a enumeração de direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Atualmente, preocupa-se não somente com a limitação do poder estatal na esfera particular, mas também com a finalidade das ações estatais e a ordem social, democrática e política".

A constituição, por sua vez, é o documento que alicerça os fundamentos do Estado para a qual ela foi delimitada. Também é possível utilizar outros sinônimos como constituir, delimitar, organizar; enfim, a Constituição tem essa finalidade: organizar e estruturar o Estado.

Portanto, podemos definir constituição como um conglomerado de normas de caráter fundamental e supremo, escritas ou alicerçadas nos costumes, responsáveis pela criação, estruturação e organização do Estado – uma espécie de estatuto do poder.

O estudo da disciplina de direito constitucional pode ser feito tomando por base três perspectivas: a primeira, direito constitucional geral, fica adstrita as normas gerais para o direito constitucional; a segunda perspectiva, direito constitucional específico, estuda o direito constitucional específico de um estado e, por fim, a terceira perspectiva, direito constitucional comparado, analisa a influência das constituições de outros estados e sua participação no tempo e espaço no decorrer da história.

Atenção! Entendemos que o edital utilizou o termo "perspectiva" neste tópico de forma equivocada. Referido termo cabível apenas para justificar as três formas de estudo do direito constitucional, conforme explicado acima. No entanto, a classificação sociológica, política ou jurídica referente a constituição – portanto, cabível no tópico a seguir e, tecnicamente, ao invés de perspectiva, mais apropriado seria a palavra "concepção", ou seja, concepção sociológica, concepção filosófica ou concepção jurídica.

Perspectiva sociológica

Ferdinand Lassale foi o idealizador desta teoria. Para ele "a constituição nada mais é do que a soma dos fatores reais de poder que regem a sociedade", ou seja, para Lassale a constituição é o reflexo da sociedade.

Perspectiva política

Esta concepção foi idealizada por Carl Schmitt que sintetizava a constituição como um documento que sintetizava unicamente as decisões políticas do Estado. Para o Autor, necessário a constituição conter decisões políticas fundamentais, posto que do contrário estaríamos diante de um lei formal/comum qualquer.

Perspectiva Jurídica

Idealizada por Hans Kelsen, a constituição seria fruto da vontade racional de um povo e não a realidade social; é uma norma pura, positivada e suprema. Para Kelsen, a constituição seria o ápice da pirâmide, e todas as demais leis, devem estar em consonância com ela.

Fontes formais

O direito constitucional se instrui em diversas fontes. Podem ser consideradas fontes formais do direito constitucional a própria Constituição do estado, as emendas constitucionais e os tratados internacionais de direitos humanos.



#FicaDica

Nossa constituição segue a perspectiva de Hans Kelsen, chamada de jurídica.



EXERCÍCIO COMENTADO

01) Aplicada em: 2018 Banca: MPE-MS Órgão: MPE-MS Prova: Promotor de Justiça Substituto. Leia os enunciados a seguir acerca de concepções sobre o termo "constituição".

I. Para Ferdinand Lassalle, que a entende no sentido sociológico, a constituição de um país é, em essência, a soma dos fatores reais do poder que regem esse país, sendo esta a constituição real e efetiva, não passando a constituição escrita de "uma folha de papel".

II. Carl Schmitt empresta também um sentido sociológico à constituição, considerando-a como decisão política fundamental, decisão concreta de conjunto sobre o modo e a forma de existência da unidade política, não fazendo distinção entre constituição e leis constitucionais.

III. Uma corrente, liderada por Hans Kelsen, vê a constituição apenas no sentido jurídico, sendo a constituição considerada norma pura, puro dever-ser, sem qualquer pretensão à fundamentação sociológica.

Assinale a alternativa correta.

- a) Somente a assertiva I está correta.
- b) Somente a assertiva II está correta.
- c) Somente a assertiva III está correta.
- d) As assertivas I e III estão corretas.
- e) Todas as assertivas estão corretas.

Resposta: Letra D. Conforme explicado, Carl Schmitt emprega um sentido político à constituição e não um sentido sociológico conforme esboçado na questão.

A Constituição sob o prisma sociológico está diretamente ligada a teoria elaborada por Ferdinand Lassale. Segundo o autor a constituição seria o reflexo das relações de poder vigentes em determinada comunidade política, ou seja, a constituição deveria exprimir as relações vigentes no estado e não se furtar de regras ultrapassadas ou mesmo caídas no desuso, posto que se assim fosse, não passaria de um simples pedaço de papel.

Do ponto de vista político, Carl Schmitt entende que a constituição deve ser o produto de uma decisão da vontade que se impõe ao ordenamento; é resultante de uma decisão fundamental oriunda de poder originário, apto a criar aquele texto.

Para Hans Kelsen, precursor da concepção jurídica, a constituição é a lei maior, nada acima dela; todas as demais leis devem obediência obrigatória ao texto constitucional. Trata-se da chamada Teoria Pura do Direito, por onde Kelsen coloca a Constituição no topo de uma pirâmide, e na sequência as demais normas possíveis.

As constituições podem ser classificadas por diversos ângulos. Quanto ao conteúdo uma constituição pode ser classificada como material ou formal. Será considerada formal, nas palavras de Nathália Masson, "assuntos imprescindíveis à organização política do Estado. Em outros termos, são constitucionais os preceitos que compõe o documento constitucional, ainda que o conteúdo de alguns desses preceitos não possa ser considerado materialmente constitucional". Nas constituições classificadas como materiais, considera-se constitucional toda norma de cunho constitucional ainda que não esteja inserida na constituição.



#FicaDica

Material: não importa se a norma está inserida no texto da constituição. Será considerada constitucional se o seu conteúdo for de natureza constitucional. **Formal:** para ser considerada constitucional deverá a norma compor o texto da constituição.

Também é possível classificar uma constituição quanto a sua finalidade. Poderá ser classificada como constituição garantia que tem por característica a restrição do poder estatal, ou seja, núcleos de direitos que não poderão sofrer interferência do Estado. Uma constituição com essa característica é aquela que se preocupa com a manutenção de direitos já conquistados, ou seja, protege-se aquilo que se conquistou impedindo a ingerência do Estado. Ainda quanto a finalidade, poderá uma constituição ser chamada de constituição dirigente que, ao contrário da garantia, ocupa-se de um plano futuro para a conquista de direitos. Na realidade essas constituições estabelecem uma meta a ser alcançada pelos Estados.



#FicaDica

A constituição federal de 1988, em vigência, é classificada quanto ao conteúdo como formal e quanto a finalidade como dirigente.

Normas Constitucionais

Classificação quanto a aplicabilidade

- Normas de eficácia plena: tem aplicabilidade imediata. Desde sua entrada em vigor já começa a produzir efeitos. Não precisa de outra norma para regulamentá-la. Poderá até tê-la, mas desnecessária do ponto de vista de sua aplicabilidade.
- Normas de eficácia contida: possuem aplicabilidade imediata, direta, mas não integral, posto que sujeito a restrições que limitem sua eficácia e aplicabilidade. Segundo José Afonso da Silva, Para José Afonso da Silva, "as normas de eficácia contida são as que possuem atributos imperativos, positivos ou negativos que limitam o Poder Público. Geralmente estabelecem direitos subjetivos de indivíduos e entidades privadas ou públicas".
- Normas de eficácia limitada: são normas constitucionais que dependem de uma norma, infraconstitucional, para que dê aplicabilidade a norma.



EXERCÍCIO COMENTADO

01) Aplicada em: 2018 Banca: CESPE Órgão: SEFAZ-RS Prova: Auditor do Estado - Bloco II. No título referente à Ordem Social, o constituinte dispôs o seguinte: "o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação". Considerando-se a classificação das normas constitucionais quanto a sua eficácia, é correto afirmar que tal dispositivo é uma norma:

- a) de eficácia plena.
- b) de eficácia contida.
- c) exaurida.
- d) autoexecutável.
- e) programática.

Resposta: Letra E. As normas podem ser classificadas como normas de eficácia plena, contida e limitada. Analisando as alternativas, o candidato pode ser induzido a erro no que tange a ausência da modalidade "limitada". Estão presentes alternativas contendo o termo "contida" e "plena" e não as "limitadas". As normas constitucionais limitadas também recebem o nome de normas constitucionais programáticas que se voltam as propostas, as promessas do Estado, diretrizes que por este devem ser alcançadas.

02) Aplicada em: 2018 Banca: CESPE Órgão: PC-MA Prova: Escrivão de Polícia. O art. 5.º, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988 (CF) assegura ser livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. Com base nisso, o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil estabelece que, para exercer a advocacia, é necessária a aprovação no exame de ordem. A norma constitucional mencionada, portanto, é de eficácia:

- a) contida.
- b) programática.
- c) plena.
- d) limitada.
- e) diferida.

Resposta: Letra A. É considerada norma de eficácia contida pelo fato de que, apesar de ter aplicabilidade imediata, quis o legislador originário vincular essa aplicabilidade a um encargo futuro; no caso, regulamentada por lei infraconstitucional. É o que depreende ao analisar no enunciado a expressão “[...] qualificações profissionais que a lei estabelecer [...]”

Segundo a Prof. Nathalia Masson, “o poder constituinte é a força política que se funda em si mesma, a expressão sublime da vontade de um povo em estabelecer e disciplinar as bases organizacionais da comunidade política”. O poder constituinte é, portanto, aquele poder responsável por dar origem ao regramento do Estado. É graças a esse poder que serão definidas a estrutura de jurídicas e políticas do novo ordenamento que está surgindo. Esse poder normalmente nasce junto com o próprio estado, ou seja, o povo em conjunto estabelece as regras que regerão aquela nova unidade.

O poder constituinte é aquele que também cria os demais poderes, que apresenta o regramento, seus limites e suas atribuições. Tem enorme importância no processo de formação do novo estado, pois, graças a ele será possível dar vida ao novo ordenamento.

Existem duas correntes que definem a natureza do poder constituinte. São elas: corrente jusnaturalista e corrente juspositivista. A primeira, considerada que o poder constituinte é uma espécie de poder de direito, pois para autores como *Sieyès* o direito natural precede ao novo Estado em surgimento, uma espécie de poder de direito nascido antes do Estado com a tarefa de organizar essa nova sociedade. A segunda corrente defende que não há como existir regramentos (direitos) precedentes ao Estado, posto que estes surgem a partir do momento que o povo decide se organizar em sociedade; estar-se-ia, portanto, diante de um poder de fato, um poder político fruto das forças sociais que o criam.



#FicaDica

Jusnaturalista – poder de fato: o poder constituinte é anterior ao estado. Tem natureza jurídica, por isso apto a organizar uma constituição. Juspositivista – poder de direito: é um poder político, fruto da vontade do povo que legitima a construção de um novo documento formal.

- Classificação

1. Quanto ao momento de manifestação (surgimento):
 - Fundacional: é o poder que produz a primeira constituição do Estado.
 - Pós-fundacional: por conta de ruptura da ordem vigente, necessário elaborar novo texto.
2. Quanto às dimensões
 - Material: marca os “valores” que serão prestigiados pela constituição.
 - Formal: formaliza a criação do estado, exprimindo a ideia de direito convencional.
 - Características
 - Inicial: é considerado inicial, pois não existe nada antes dele. O poder constituinte elabora um documento que inaugura um novo Estado.
 - Ilimitado: não está subordinado a nenhum outro regramento.
 - Incondicionado: atua livremente, não está adstrito a condições previamente estipuladas.
 - Autônomo: possibilidade do poder definir o conteúdo da nova constituição.
 - Permanente: não se esgota. Rompendo sistema vigente, apto a elaborar nova constituição.
 - Poderes Constituídos

Os poderes constituídos são aqueles criados pelo poder constituinte originário. Os poderes constituídos são, portanto, derivados do poder constituinte originário e podem ser divididos nas seguintes espécies:

- Poder Constituído Derivado reformador: tem por escopo alterar a constituição de modo a adequá-la as transformações decorrentes de novas dinâmicas sociais. No Brasil esse poder é exprimido pelas Emendas Constitucionais.

O poder derivado reformador tem enorme importância para o direito constitucional, posto que é por ele que a Constituição se adequa as transformações proporcionadas pelo tempo, ou seja, para se evitar a confecção de um novo texto constitucional sempre que for necessária sua adequação aos novos contornos da sociedade, utiliza-se do poder reformador.

Vale ressaltar que nossa CF/88 é classificada como uma constituição rígida, não podendo ser mudada a qualquer tempo e por qualquer modo. Apesar da possibilidade de sua modificação, para que isso ocorra necessário respeitar um procedimento rigoroso, também previsto pela própria Constituição.

Um dos enfrentamos que se coloca à frente do legislador é a percepção correto daquilo que de fato precisa ser mudado e do tempo em que aquilo deve ser mudado. Do contrário, estar-se-ia diante da fragilização do texto constitucional já que intenções controvertidas podem prejudicar a estabilidade do texto. Por conta disso a própria CF/88 trouxe em seu texto alguns limites à possibilidade de reforma; essas limitações se dividem em implícitas e expressas. As expressas, por sua vez, podem ser divididas em: temporais, materiais, circunstanciais e formais. Iniciaremos com o estudo das limitações expressas.

Limitações expressas

A - Temporais: referidas limitações não constam no texto da CF/88. Portanto, inexistentes em nossa legislação qualquer restrição temporal para sua mudança. Salvo nas hipóteses vedadas pela própria CF/88, poderá sofrer mudanças a qualquer tempo.

B – Materiais: como o próprio nome já explica, são matérias previstas na CF/88 que não podem sofrer alteração, não podem ser reformadas. Segundo o art. 60 §4º (cláusulas pétreas), não poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir a:

- forma federativa de Estado,
- o voto direto, secreto, universal e periódico,
- a separação dos Poderes e
- os direitos e as garantias individuais.

C – Circunstanciais: em determinadas situações, ou seja, sob determinadas “circunstâncias” a CF/88 não poderá ser alterada. Nos termos do art. 60 §1º, a CF/88 não poderá ser alterada na vigência do estado de sítio, do estado de defesa e da intervenção federal. Importante lembrar que essas 03 situações trazidas pelo artigo da Constituição são momentos de crise no país e, por conta disso, a impossibilidade de reforma do texto.

D – Formais (procedimentos): em se tratando de uma constituição considerada rígida, qualquer mudança em seu texto deverá passar por rigoroso procedimento. Em primeiro, não é qualquer “pessoa” que pode requerer a mudança do texto constitucional; em segundo, essa mudança deve obedecer a um procedimento específico, também rigoroso e complexo para evitar que a constituição seja alterada a qualquer momento.

- Limitação formal subjetiva: rol de legitimados a proporem projetos de emenda à constituição (art. 60)
 - I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
 - II - do Presidente da República;
 - III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

- Limitação formal objetiva: procedimento que deve ser adotado para alteração do texto constitucional (art. 60 §2º). A proposta será:

- I - discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional,
- II - em dois turnos,
- III - considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Portanto, a proposta de emenda constitucional deverá ser discutida e votada nas duas casas do Congresso Nacional (executivo e legislativo). Essa votação deverá ser aprovada por no mínimo 3/5 dos integrantes da respectiva casa.

Assim, certos de que na Câmara dos Deputados temos 513 Deputados Federais e no Senado Federal 81 Senadores, para aprovação de uma emenda, necessário a anuência de 308 deputados e 49 Senadores.

Por fim, importante lembrar que essa votação deverá ser realizada duas vezes e, nestas duas situações deverá alcançar o mesmo número de votantes.



#FicaDica

Limites a possibilidade de reforma do texto constitucional:

- Matérias, circunstâncias e procedimentos.

Limitações Implícitas

São aquelas limitações que não se encontram grafadas no texto da constituição, mas que orientam a reforma constitucional, como por exemplo:

- Impossibilidade de mudança do art. 60.
- Poder reformador não pode mudar a titularidade.
- Impossibilidade de extirpar os fundamentos da República, insculpidos no art. 1º.
- Poder Constituído Derivado decorrente: é o poder recebido pelos estados-membros do poder constituinte originário para que estes possam elaborar sua própria constituição. No Brasil, referida possibilidade vem expressa no art. 25 da CF/88.

Limites ao Poder Decorrente

Não obstante, pelo princípio da simetria, terem recebido do poder constituinte originário a possibilidade de criarem suas próprias constituições, os estados-membros encontram algumas limitações ao exercício desta liberalidade. A justificativa reside no fato de que, sendo a constituição federal a lei maior, nada poderá dela destoar.

Assim, apesar da permissão constitucional de elaborarem seu próprio texto constitucional, ao fazê-los os estados-membros devem guardar observância a algumas restrições impostas pela lei maior. As limitações são as seguintes:

- 1 – Princípios Constitucionais sensíveis: são os fundamentos da organização constitucional do país. No caso, estão dispostos no art. 34 VII da CF/88. Ao elaborarem suas próprias constituições os estados-membros devem observar:

ÍNDICE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Orçamento Público: conceitos, princípios, elaboração, diretrizes, exercício financeiro, restos a pagar e créditos adicionais....	09
Leis Orçamentárias: LDO e LOA. PPA.	01
Estrutura Programática: atividade, projeto e operações especiais.....	09
Despesas Públicas: conceitos, classificação, etapas, execução da despesa, despesas de exercício anteriores.	26
Receita Pública: conceito, classificação, origem, etapas e realização da receita.	26
Lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).	26
Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Decreto Lei 200/67.....	09

ORÇAMENTO PÚBLICO. CONCEITO TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS. CICLO ORÇAMENTÁRIO. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.

ORÇAMENTO PÚBLICO

Finanças Públicas é a terminologia que tem sido tradicionalmente aplicada ao conjunto de problemas da política econômica que envolve o uso de medidas de tributação e de dispêndios públicos. Essa expressão não é muito adequada, já que os problemas básicos não são financeiros, mas tratam do uso dos recursos econômicos, da distribuição da renda e do nível de emprego.

Ainda que a política orçamentária seja uma parcela importante deste tema tão amplo, dificilmente ela poderia reivindicar uma participação exclusiva.

Há muito tempo, economistas e filósofos sociais preocupavam-se com a equidade fiscal. Seus pensamentos geraram duas teorias básicas:

- Dos “benefícios recebidos”;
- Da “capacidade de pagamento”.

A teoria dos benefícios foi a primeira a ser desenvolvida e utilizada extensivamente. Com o advento do marginalismo – utilidade marginal aplicada na determinação do valor e preço – o princípio da capacidade de pagamento evoluiu consideravelmente.

Boa parcela do nexos desses princípios é devida ao próprio Adam Smith que, em “A Riqueza das Nações” (1776), estabeleceu que “os cidadãos de qualquer Estado devem contribuir para o suporte do Governo, tanto quanto possível, na proporção de sua capacidade, ou seja, da renda que usufruem sob a proteção do Estado”.

Smith reconheceu o princípio da progressividade na tributação. Na mesma obra, estipula que “não é irrazoável que os ricos devam contribuir para a despesa pública, não apenas na proporção de suas rendas, mas em algo mais do que essa proporção”. Esses três princípios – benefício, capacidade e progressividade – fornecem as bases para as discussões correntes da equidade fiscal.

ORÇAMENTO PÚBLICO

A compreensão que durante muito tempo foi aceita para orçamento público, de que esse era apenas uma peça que continha previsão de receitas e fixação de despesas para um período determinado, ou seja, meramente peça contábil, hoje não tem mais espaço na compreensão atual.

Isso porque é impossível imaginar um orçamento público que não esteja alinhado aos planos de governo, sendo assim, a compreensão atual que temos para orçamento é que este é um instrumento de planejamento da ação governamental, possuindo um aspecto dinâmico, ao contrário do orçamento tradicional já superado, que possuía caráter eminentemente estático.

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

Por meio desse instrumento, é possível a sociedade acompanhar o fluxo de recursos do Estado, fluxo esse que é traduzido em lei orçamentária, que é elaborada pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo, sendo assim, é saudável uma relação harmoniosa entre os dois poderes, para que ambos trabalhem juntos para que a saúde financeira do Estado seja promovida em paralelo aos investimentos em projetos necessários à sociedade, sendo esses limitados ao previsto e fixado no orçamento.

Como dissemos, esse é um instrumento que permite que a sociedade possa acompanhar o fluxo de recursos do Estado, porém, não se trata de um instrumento tão facilmente compreendido devido a algumas complexidades envolvidas, porém, por meio da técnica chamada análise vertical, agrupando as receitas e despesas em conjuntos (atividade, grupo, função), destacando-se individualmente aqueles que tenham participação significativa, essa compreensão torna-se facilitada, por meio de uma apresentação da participação percentual dos valores destinados a cada item no total das despesas ou receitas, por exemplo, o governo aplicará 15% de seus recursos em saneamento básico, ou seja, o cidadão fica sabendo do montante disponível, qual o percentual para cada área ou projeto está previsto no orçamento.

Temos também a análise horizontal do orçamento, que retrata uma comparação entre os valores do orçamento atual com os valores correspondentes nos orçamentos anteriores (expressos em valores reais, atualizados monetariamente, ou em moeda forte).

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

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

Como sabemos a realidade não é estática, portanto, vezes se torna necessária alguma alteração na programação existente, exigindo assim alteração dos recursos e finalidades de seu uso, para isso, existe as margens de suplementação, que permitirão essa flexibilidade na execução do orçamento quando as prioridades estabelecidas exigirem alguma modificação.

Com a indexação orçamentária mensal à inflação real, consegue-se o grau necessário de flexibilidade na execução orçamentária, sem permitir burlar o orçamento por meio de elevadas margens de suplementação. Pode-se restringir a margem a um máximo de 3%.

Não basta dizer quanto será arrecadado e gasto. É pre-

ciso apresentar as condições que permitirão os níveis previstos de entrada e dispêndio de recursos.

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

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

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

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

Outra importante mudança ocorrida no cenário do orçamento público foi a redefinição das funções dos atores envolvidos na gestão pública financeira, em que o Legislativo passou a ter mais prerrogativas na condução do processo decisório no tocante à priorização do gasto e à alocação da despesa, ficando ainda mais claro isso com a unificação dos orçamentos do Governo Federal, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, que redefiniu as funções do Banco do Brasil, do Banco Central e do Tesouro Nacional.

Com essas redefinições todas, o planejamento orçamentário consolidou-se no formato de um Plano Plurianual (PPA) e, a cada ano, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que por sua vez deve preceder a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

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

E o principal a ser destacado nesse processo evolutivo todo que envolve o orçamento público é o nível de transparência que se alcançou com todas essas medidas e que foi potencializada com o uso de recursos tecnológicos que permitem confiança nos registros contábeis e controle, o uso de sistemas com finalidades específicas como vimos em tópico anterior e outros demais instrumentos de ferramentas de gestão.

TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS

Quando falamos em orçamento público, ao pontuarmos que ele é decorrente da necessidade de regular a discricionariedade dos governos na destinação dos recursos públicos, automaticamente nosso pensamento é levado à ideia de controle.

Embora alguns aspectos do orçamento público tenham evoluído, percebe-se muito daquele modelo tradicional nas técnicas atuais.

E são essas que vamos agora analisar.

Orçamento Clássico ou Tradicional

No Brasil, a prática orçamentária federal – antecedente à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – baseava-se na técnica tradicional de orçamento. Essa técnica clássica produz um orçamento que se restringe à previsão da receita e à autorização de despesas.

Sua principal característica é a ênfase no controle contábil do gasto em si, isto é, nos valores que serão gastos. Esse tipo de orçamento deixa de lado a preocupação com os objetivos econômicos ou sociais que o governo busca com tais despesas.

Não se verifica uma preocupação primária com o atendimento das necessidades bem formuladas da coletividade ou da própria Administração Pública.

Orçamento de Desempenho ou de Realizações

A evolução do orçamento clássico trouxe um novo enfoque na elaboração da peça orçamentária.

Passa a considerar não somente os valores das despesas do governo, mas sim suas ações, o que ele faz com tais verbas, além de avaliar a relação entre o que se pretendia fazer e o que realmente foi feito.

Evidenciar as “coisas que o governo compra” passa a ser menos importante em relação às “coisas que o governo faz”.

O orçamento de desempenho, 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.

Orçamento-Programa

Este orçamento surge da recente e crescente preocupação em fortalecer a vinculação existente entre planejamento e orçamento.

Trata-se do mais moderno tipo de orçamento, que, além de focar nas ações e realizações do governo, é uma ferramenta que permite operacionalizar tudo isso por meio do planejamento.

Ao contrário do que ocorria em períodos de altos índices inflacionários, hoje é possível planejar (pelo menos a curto e médio prazo) ações voltadas à realização eficiente de políticas públicas de bem-estar. É a *programação orçamentária* voltada não só para o controle de gastos, mas também para a avaliação de resultados.

Essa técnica apresenta elementos bem definidos, como vemos a seguir:

- Objetivos e propósitos perseguidos pelo ente público, e para cuja execução são empregados os recursos orçamentários.
- Programas instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos pretendidos.
- Custos dos programas quantificados por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material de consumo, equipamentos, serviços de terceiros etc) essenciais para a obtenção dos resultados.
- Medidas de desempenho com a finalidade de permitir a avaliação das realizações (produto final obtido) e os esforços despendidos na execução dos diversos programas de governo.
- A integração com o planejamento das atividades, na medida em que o orçamento deixa de ser apenas um controle contábil e passa a funcionar também como instrumento de gestão.

Destaca-se que essa técnica tem como principal critério classificatório o funcional e o programático



FIQUE ATENTO!

Com certa frequência percebemos que as diferenças entre as técnicas Tradicional e Orçamento-Programa são cobradas em concursos, então segue a seguir um quadro ilustrativo dessas diferenças.

1- O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação	1- O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização
2- A alocação de recursos visa à aquisição de meios	2- A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3- As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais	3- As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4- Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais	4- Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5- A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	5- A estrutura do orçamento está voltada p/ os aspectos administrativos e de planejamento.
6- Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6- Principal critério de classificação: funcional-programático.
7- Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7- Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8- O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8- O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: GIACOMONI, James. **Op. Cit.** p. 149.

Orçamento Base Zero

Este orçamento tende a assegurar a sobrevivência das organizações em períodos críticos e criar uma diretriz de investimento seguro e eficiente.

Sua ideia é a de que todas as despesas devem ser justificadas a cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário, ou seja, tudo tem que começar do zero novamente, de forma que sua realização contemple planejamento de curto prazo.

Usado como ferramenta de estratégia, ele visa a ajustar os orçamentos, conhecer os custos envolvidos no negócio e reduzi-los, definindo prioridades e elaborando planos de ação.

Orçamento Participativo

Falar de processos participativos é falar da participação da sociedade nos processos de tomada de decisão, estimulando o exercício da cidadania.

A legislação a partir da CF assegura várias formas desses processos participativos ocorrerem, tais como, conselhos de políticas públicas, conferências, audiências, consultas públicas, entre outros.

A aplicação se restringe ao âmbito municipal.



O Conselho Gestor é uma dessas formas da sociedade participar da gestão pública, desempenhando seu papel regulamentando as ações dos órgãos aos quais estão vinculados, em que deliberam ou não as reivindicações feitas pela sociedade, com caráter deliberativo e cogestor, funcionando como um canal de comunicação entre a sociedade civil e o poder público.

Conforme afirmado pela CGU, *os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar conforme o caso, funções de **fiscalização**, de **mobilização**, de **deliberação** ou de **consultoria**.*

Como função fiscalizadora, o conselho realiza o controle e acompanha ações do governo.

Como função mobilizadora, o conselho estimula a sociedade a participar, demonstrando a importância desse envolvimento.

Como função deliberativa, o conselho participa efetivamente na tomada de decisões sobre as estratégias que a administração pública fará uso.

Como função consultiva, o conselho participa com sugestões e opiniões sobre políticas públicas junto aos gestores.

O orçamento participativo, segundo Boaventura de Souza Santos, é uma estrutura e um processo de participação da comunidade, em que um conjunto de instituições funciona como canal para garantir a participação no processo decisório do governo e tem como base três princípios, como vemos a seguir.

- Abertura a todos os cidadãos;
- Combinação da democracia direta e representativa;
- Combinação de critérios gerais e técnicos para alocar recursos destinados a investimentos.

Como vimos, são várias as técnicas orçamentárias existentes, mas não podemos nos esquecer que, de acordo com o regime político adotado em cada país, o orçamento também poderá ser classificado em:

Orçamento Legislativo: a elaboração, a votação e o controle do orçamento são competências do Poder Legislativo. Ao Executivo cabe apenas a execução.

Orçamento Executivo: a elaboração, a votação, o controle e a execução são competências do Poder Executivo.

Orçamento Misto: a elaboração e a execução são de competência do Executivo, cabendo ao Legislativo a votação e o controle.

No Brasil, adota-se o Orçamento Misto, haja visto que a competência para elaboração das propostas e envio ao Legislativo é privativa do Poder Executivo, competindo ao Poder Legislativo a sua aprovação e controle.

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

O orçamento público está embasado em princípios regidos pela CF/1988 e pela Lei nº 4.320/1964, que apresenta normas para a elaboração, execução e controle desse orçamento.

Na concepção de Celso Bastos:

Os princípios constituem ideias gerais e abstratas, que expressam em menor ou maior escala todas as normas que compõem a seara do direito. Poderíamos mesmo dizer que cada área do direito não é senão a concretização de certo número de princípios, que constituem o seu núcleo central. Eles possuem uma força que permeia todo o campo sob seu alcance.

Os princípios e as regras constituem a base, o alicerce de um sistema jurídico, são consideradas normas jurídicas. São verdadeiras proposições lógicas que fundamentam e sustentam um sistema., porém, diferentemente das normas, os princípios possuem um papel mais generalizado que as regras, estas, possuem claramente a função de regular as relações jurídicas, enquanto os princípios representam um limite de atuação do jurista, ou seja, estabelecem balizamentos dentro dos quais o jurista exercitará sua criatividade, seu senso do razoável e sua capacidade de fazer a justiça do caso concreto.

De acordo com Silva (2002, p. 45), para que possam assegurar os fins a que se destinam, podem ser sintetizados em dois aspectos: gerais e específicos. Os aspectos gerais (receitas e despesas) subdividem-se em: a) substanciais: anualidade, unidade, universalidade, equilíbrio e exclusividade; b) formais ou de apresentação: especificação, publicidade, clareza, uniformidade e precedência. Nos aspectos específicos (só das receitas): não-afetação e legalidade da tributação.

A seguir, os principais princípios orçamentários:

Princípio da Universalidade

Segundo esse princípio, o orçamento deverá conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.

A Lei nº 4.320/1964 dispõe no mesmo sentido:

ÍNDICE

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

Estado: poderes e funções, função administrativa e federação. Administração Pública: órgãos públicos e agentes públicos.	
Princípio da Administração Pública: princípios expressos e reconhecidos, modelos teóricos de administração pública.	01
Controle da Administração Pública: Ministério Público, Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União. Classificação e Conceitos dos Controles Quanto: a origem, ao momento, ao aspecto, à amplitude e aos órgãos.	12
Poderes e Deveres do Administrador Público.	30
Ato Administrativo: conceito, elementos, objeto, forma, motivo, finalidade, características, classificação, espécies, extinção, anulação e revogação.	49
Contratos Administrativos: conceito, características, espécies, duração, prorrogação, renovação, cláusulas e convênios administrativos.	54
Políticas Públicas: conceitos, características e classificação.	62
Licitação: conceito, objetivo, princípios, dispensa de licitação, inexigibilidade, modalidades de licitação e pregão.	64
Serviço Público: conceito, classificação, titularidade e princípios.	71
Administração Direta e Indireta: conceito, natureza da função, abrangência e composição.	83
Estrutura Organizacional da UFF: Unidades Administrativas, Unidades Acadêmicas, Conselhos Superiores da UFF.	94
Plano de Desenvolvimento Institucional da UFF (PDI).....	94
Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Sistema Eletrônico de Informações (SEI).....	94
Comunicação e Redação Oficial no Serviço Público.	95
Lei de Acesso a Informação (LAI).	107
Regime Jurídico Único e Seguridade Social do Servidor Público.	109

ESTADO: PODERES E FUNÇÕES, FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E FEDERAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ÓRGÃOS PÚBLICOS E AGENTES PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS EXPRESSOS E RECONHECIDOS, MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Estado: conceito, elementos e natureza

“O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana; na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 14, I). Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada. O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há nem pode haver Estado independente sem Soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário. A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados Poderes de Estado. Os Poderes de Estado, na clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados de Direito, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis (CF, art. 2º). A organização do Estado é matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, a estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados. Após as disposições constitucionais que moldam a organização política do Estado soberano, surgem, através da legislação complementar e ordinária, e organização administrativa das entidades estatais, de suas autarquias e entidades paraestatais instituídas para a execução descentralizada e descentralizada de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo, objeto do Direito Administrativo e das modernas técnicas de administração”¹.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.



#FicaDica

Conceito de Estado

Conceito sociológico: corporação territorial que possui um poder de mando originário.

Conceito político: comunidade de homens situada num território, com poder superior de ação, de mando e de coerção.

Conceito constitucional: pessoa jurídica territorial soberana.

Conceito civil: pessoa jurídica de Direito Público Interno.

Em termos históricos, o Estado Moderno passou por fases que implicaram na definição de três modelos estatais.

Inicialmente, o Estado se erige na forma de um **Estado Absoluto**, no qual o poder é exercido por um soberano de forma ilimitada. No decorrer das Revoluções que desmontaram na Europa – Gloriosa e Francesa – e na própria América – Independência Norte-americana, surgem demandas por um modelo de Estado que interferisse menos na vida do indivíduo, permitindo o exercício de liberdades individuais e do direito de propriedade, além de outros direitos civis, bem como a participação popular na tomada de decisões, na forma de direitos políticos: nasce o modelo do **Estado Liberal**.

Num momento posterior, quando se experimentaram os reflexos da revolução industrial e do pós-guerra, bem como da própria reestruturação dos modelos econômicos capitalista e socialista, surgem demandas classistas na busca da retomada da intervenção do Estado na economia e nas relações trabalhistas, assegurando equilíbrio na exploração econômica por parte daqueles que detinham o poder econômico: surge então o **Estado Social**.

Adiante, especialmente após a crise de 1929 e o fim da 2ª Guerra Mundial, surge a necessidade de coadunar tais ideais, focando não apenas no indivíduo, mas também nas demandas coletivas da sociedade: surge o **Estado Democrático de Direito**, uma resposta concomitante à frieza liberal quanto ao indivíduo e ao déficit democrático do Estado Social, intensificando-se a participação popular no poder.



#FicaDica

Modelos de Estado

Estado Liberal – não intervencionista, liberdades negativas, direitos individuais.

Estado Social – intervencionista, bem-estar social, liberdades positivas, direitos sociais.

Estado Democrático de Direito – intervencionista moderado, participação popular intensificada, abertura e transparência da Administração.

Com efeito, o Estado é uma organização dotada de personalidade jurídica que é composta por **povo, território e soberania**. Logo, possui homens situados em determinada localização e sobre eles e em nome deles exerce poder. É dotado de personalidade jurídica, isto é, possui a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair deveres. Nestes moldes, o Estado tem natureza de **pessoa jurídica de direito público**.

Destaca-se o artigo 41 do Código Civil:

*Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:
I - a União;*

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Nestes moldes, o Estado é pessoa jurídica de direito público interno. Mas há características peculiares distintivas que fazem com que afirmá-lo apenas como pessoa jurídica de direito público interno seja correto, mas não suficiente. Pela peculiaridade da função que desempenha, o Estado é verdadeira **pessoa administrativa**, eis que concentra para si o exercício das atividades de administração pública.

A expressão pessoa administrativa também pode ser colocada em sentido estrito, segundo o qual seriam pessoas administrativas aquelas pessoas jurídicas que integram a administração pública sem dispor de autonomia política (capacidade de auto-organização). Em contraponto, pessoas políticas seriam as pessoas jurídicas de direito público interno – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



#FicaDica

Elementos do Estado: povo + território + soberania

Natureza: pessoa jurídica de direito público / pessoa administrativa

Fim: proteção do interesse coletivo

Estado, Governo e Administração: conceitos, aspectos organizacionais

Trata-se de pessoa jurídica, e não física, porque o Estado não é uma pessoa natural determinada, mas uma estrutura organizada e administrada por pessoas que ocupam cargos, empregos e funções em seu quadro.

Logo, pode-se dizer que o Estado é uma ficção, eis que não existe em si, mas sim como uma estrutura organizada pelos próprios homens.

É de direito público porque administra interesses que

pertencem a toda sociedade e a ela respondem por desvios na conduta administrativa, de modo que se sujeita a um regime jurídico próprio, que é objeto de estudo do direito administrativo.

Em face da organização do Estado, e pelo fato deste assumir funções primordiais à coletividade, no interesse desta, fez-se necessário criar e aperfeiçoar um sistema jurídico que fosse capaz de reger e viabilizar a execução de tais funções, buscando atingir da melhor maneira possível o interesse público visado.

Tal papel é atribuído à **Administração**, que no âmbito executivo tem sua função máxima exercida pelo **Governo**.

A execução de funções exclusivamente administrativas constitui, assim, o objeto do Direito Administrativo, ramo do Direito Público. A função administrativa é toda atividade desenvolvida pela Administração (Estado) representando os interesses de terceiros, ou seja, os interesses da coletividade.

Devido à natureza desses interesses, são conferidos à Administração direitos e obrigações que não se estendem aos particulares. Logo, a Administração encontra-se numa posição de superioridade em relação a estes.

Importante, neste ponto, frisar a diferença entre as formas de gestão quando se está diante da execução do interesse público – situação do Estado e da Administração – e quando se está diante de interesse privado. A gestão pública sempre deve assumir a feição de permitir ao cidadão exercer seus direitos e deveres em sociedade, enquanto que na gestão privada caberá a priorização de atendimento ao cliente.

Não obstante, se, por um lado, o Estado é uno, até mesmo por se legitimar na soberania popular; por outro lado, é necessária a divisão de funções das atividades estatais de maneira equilibrada, o que se faz pela divisão de Poderes, a qual resta assegurada no artigo 2º da Constituição Federal.

A função típica de administrar – gerir a coisa pública e aplicar a lei – é do Poder Executivo; cabendo ao Poder Legislativo a função típica de legislar e ao Poder Judiciário a função típica de julgar. Em situações específicas, será possível que no exercício de funções atípicas o Legislativo e o Judiciário exerçam administração.



#FicaDica

Estado – Público – Zela pelo coletivo

Gestão pública deve ser diferente da gestão privada devido ao interesse especial protegido – a coletividade.

Administração pública: sentidos amplo e estrito

Conceito	Sentido amplo	Sentido estrito
Subjetivo, orgânico ou formal	Órgãos governamentais e administrativos	Apenas órgãos administrativos
Objetivo, material ou funcional	Funções políticas e administrativas	Apenas funções administrativas

Por sua vez, conceituando-se administração pública, "em sentido **objetivo**, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a **atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve**, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos"; ao passo que "em sentido **subjetivo**, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o **conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas** aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado"². Logo, o sentido objetivo volta-se à atividade administrativa em si, ao passo que o sentido subjetivo se concentra nos órgãos que a exercem.

Em ambos casos, a distinção do sentido amplo para o restrito está nas espécies de atividades e órgãos que são abrangidos. No sentido amplo, inserem-se as atividades desempenhadas pelos órgãos de alto escalão no âmbito governamental, no exercício de funções essencialmente políticas; além das atividades tipicamente administrativas desempenhadas pelos diversos órgãos que compõem a administração executando seus fins de interesse público. No sentido estrito, excluem-se as atividades políticas, abrangendo-se apenas atividades administrativas.



EXERCÍCIO COMENTADO

1.(STJ - ANALISTA JUDICIÁRIO - ADMINISTRATIVA – CESPE/2018). Tendo em vista as convergências e divergências entre a gestão pública e a gestão privada, julgue o item que se segue.
Tanto na gestão pública quanto na gestão privada é lícito fazer tudo que a lei não proíbe.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado.

Na gestão privada vigora o princípio da legalidade amplo, o que significa que o particular pode fazer tudo que a lei não proíba. Já na gestão pública, devido aos interesses perseguidos pelo Estado, vigora o princípio da legalidade estrito, o que implica que o Administrador apenas pode fazer aquilo que a lei expressamente permite.

2. (SEDF - CONHECIMENTOS BÁSICOS - CARGO 2 - CESPE/2017) Acerca de administração pública, organização do Estado e agentes públicos, julgue o item a seguir.
Não há exclusividade no exercício de suas funções típicas pelos poderes de Estado.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo.

Dentro dos três Poderes típicos do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário, existem funções típicas, isto é, o Executivo administra, o Legislativo legisla, o Judiciário julga. Em casos excepcionais é possível observar o exercício de funções atípicas dentro de cada um dos Poderes.

3.(AGU - ADVOGADO DA UNIÃO - CESPE/2004). Acerca do conceito de administração pública, da teoria do órgão da pessoa jurídica aplicada ao direito administrativo, da concentração e da desconcentração de competências e dos atos e fatos da administração pública, julgue os itens a seguir.

A administração pública, em seu sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos com a finalidade de realizar as opções políticas e os objetivos do governo e, em seu sentido material, é o conjunto de funções necessárias ao serviço público em geral.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo.

O sentido formal abrange apenas os órgãos administrativos, ou ainda, os órgãos governamentais e administrativos; o sentido material abrange as funções administrativas e num sentido amplo mesmo as funções políticas.

² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas editora, 2010.

Regime jurídico-administrativo

Regime jurídico é uma expressão que designa o tratamento normativo que o ordenamento confere a determinado assunto. Com efeito, o regime jurídico administrativo corresponde ao conjunto de regras e princípios que estruturam o Direito Administrativo, atribuindo-lhe autonomia enquanto um ramo autônomo da ciência jurídica. No mais, coloca-se o Estado numa posição verticalizada em relação ao administrado.

Logo, regime jurídico-administrativo é o conjunto de princípios e regras que compõem o Direito Administrativo, conferindo prerrogativas e fixando restrições à Administração Pública peculiares, não presentes no direito privado, bem como a colocando em uma posição de supremacia quanto aos administrados.

Os objetivos do regime jurídico-administrativo são o de proteção dos direitos individuais frente ao Estado e de satisfação de interesses coletivos.

Os princípios e regras que o compõem se encontram espalhados pela Constituição e por legislações infraconstitucionais. A base do regime jurídico administrativo está nos princípios que regem a Administração Pública.



#FicaDica

Regime jurídico administrativo = regras + princípios = normas que compõem o Direito Administrativo

Princípios constitucionais expressos

*Art. 37, Constituição Federal. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: [...]*

São princípios da administração pública, nesta ordem: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



#FicaDica

Para memorizar: veja que as iniciais das palavras formam o vocábulo LIMPE, que remete à limpeza esperada da Administração Pública.

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

É de fundamental importância um olhar atento ao significado de cada um destes princípios, posto que eles estruturam todas as regras éticas prescritas no Código de Ética e na Lei de Improbidade Administrativa, tomando como base os ensinamentos de Carvalho Filho³ e Spitzcovsky⁴:

- Princípio da legalidade:** Para o particular, legalidade significa a permissão de fazer tudo o que a lei não proíbe. Contudo, como a administração pública representa os interesses da coletividade, ela se sujeita a uma relação de subordinação, pela qual só poderá fazer o que a lei expressamente determina (assim, na esfera estatal, é preciso lei anterior editando a matéria para que seja preservado o princípio da legalidade). A origem deste princípio está na criação do Estado de Direito, no sentido de que o próprio Estado deve respeitar as leis que dita.
- Princípio da impessoalidade:** Por força dos interesses que representa, a administração pública está proibida de promover discriminações gratuitas. Discriminar é tratar alguém de forma diferente dos demais, privilegiando ou prejudicando. Segundo este princípio, a administração pública deve tratar igualmente todos aqueles que se encontrem na mesma situação jurídica (princípio da isonomia ou igualdade). Por exemplo, a licitação reflete a impessoalidade no que tange à contratação de serviços. O princípio da impessoalidade correlaciona-se ao princípio da finalidade, pelo qual o alvo a ser alcançado pela administração pública é somente o interesse público. Com efeito, o interesse particular não pode influenciar no tratamento das pessoas, já que deve-se buscar somente a preservação do interesse coletivo.
- Princípio da moralidade:** A posição deste princípio no artigo 37 da CF representa o reconhecimento de uma espécie de moralidade administrativa, intimamente relacionada ao poder público. A administração pública não atua como um particular, de modo que enquanto o descumprimento dos preceitos morais por parte deste particular não é punido pelo Direito (a priori), o ordenamento jurídico adota tratamento rigoroso do comportamento imoral por parte dos representantes do Estado. O princípio da moralidade deve se fazer presente não só para com os administrados, mas também no âmbito interno. Está indissociavelmente ligado à noção de bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei, mas também dos princípios éticos regentes da função administrativa. **TODO ATO IMORAL SERÁ DIRETAMENTE ILEGAL OU AO MENOS IMPESSOAL**, daí a intrínseca ligação com os dois princípios anteriores.
- Princípio da publicidade:** A administração pública é obrigada a manter transparência em relação a todos seus atos e a todas informações armazenadas nos seus bancos de dados. Daí a publicação em órgãos da imprensa e a afixação de portarias. Por exemplo,

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

⁴ SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.