

Prefeitura Municipal de Recife do Estado de Pernambuco

RECIFE-PE

Comum aos Cargos de:

Analista de Gestão Administrativa

Analista de Gestão Contábil

Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão

Edital N ° 01/2018 de Abertura de Inscrições

OT004-2018

DADOS DA OBRA

Título da obra: Prefeitura Municipal de Recife do Estado de Pernambuco

Cargo: Comum aos Cargos de Analista de Gestão Administrativa, Analista de Gestão Contábil e Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão

(Baseado no Edital N ° 01/2018 de Abertura de Inscrições)

- Língua Portuguesa
- Matemática, Raciocínio Lógico-Matemático e Estatística
 - Noções de Direito Constitucional
 - Noções de Direito Administrativo
 - Noções de Direito Financeiro

Gestão de Conteúdos

Emanuela Amaral de Souza

Diagramação/ Editoração Eletrônica

Elaine Cristina
Ana Luiza Cesário
Thais Regis

Produção Editorial

Suelen Domenica Pereira
Leandro Filho

Capa

Joel Ferreira dos Santos

APRESENTAÇÃO

PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

CURSO ONLINE



PASSO 1

Acesse:
www.novaconcursos.com.br/passaporte



PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

Ex: FV054-18



PASSO 3

Pronto!
Você já pode acessar os conteúdos online.

SUMÁRIO

Língua Portuguesa

Ortografia oficial.	01
Acentuação gráfica.	03
Flexão nominal e verbal.	06
Pronomes: emprego, formas de tratamento e colocação.	09
Emprego de tempos, modos e aspectos verbais.	09
Vozes do verbo.	09
Classes de palavras: identificação e emprego.	09
Concordância nominal e verbal.	45
Regência nominal e verbal.	51
Ocorrência de crase.	57
Sintaxe da oração e do período (coordenação e subordinação).	61
Pontuação.	69
Redação (confronto e reconhecimento de frases corretas e incorretas).	72
Compreensão e interpretação de texto.	83

Matemática, Raciocínio Lógico-Matemático e Estatística

Números inteiros e racionais: operações (adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação); expressões numéricas; múltiplos e divisores de números naturais; problemas. Frações e operações com frações.	01
Números e grandezas proporcionais: razões e proporções; divisão em partes proporcionais; regra de três; porcentagem e problemas.	07
Estrutura lógica de relações arbitrárias entre pessoas, lugares, objetos ou eventos fictícios; deduzir novas informações das relações fornecidas e avaliar as condições usadas para estabelecer a estrutura daquelas relações.	27
Compreensão e elaboração da lógica das situações por meio de: raciocínio verbal, raciocínio matemático, raciocínio sequencial, orientação espacial e temporal, formação de conceitos, discriminação de elementos.	42
Compreensão do processo lógico que, a partir de um conjunto de hipóteses, conduz, de forma válida, a conclusões determinadas.	42
Séries Estatísticas.	07
Distribuição de Frequências – Distribuição Normal.	07
Medidas de tendência central, medidas de dispersão.	07
Medidas de Variabilidade.	07
Noções Básicas de Probabilidades.	07
Amostragem – Principais Tipos de Amostras.	07
Noções de Estimação Pontual e Intervalar.	07

Noções de Direito Constitucional

1. Aplicabilidade e Interpretação das Normas Constitucionais.	01
2. Princípios Fundamentais da Constituição Brasileira.	03
3. Direitos e Garantias Fundamentais: Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; Direitos Sociais; Nacionalidade; dos Direitos Políticos.	07
4. Administração Pública: Disposições Gerais; dos Servidores Públicos.	37
5. Organização dos Poderes: Conceito de Poder: Separação, Independência; Harmonia. Poderes do Estado: Poder Legislativo; Poder Executivo; Poder Judiciário: Disposições Gerais; Supremo Tribunal Federal.	51
6. Da Tributação e do Orçamento: do Sistema Tributário Nacional; das Finanças Públicas.	67
7. Da Ordem Econômica e Financeira: Princípios Gerais da Atividade Econômica.	74
8. Da Ordem Social: Da Seguridade Social; Da Educação, da Cultura e do Desporto; Da Comunicação Social; Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso.	77

SUMÁRIO

Noções de Direito Administrativo

1. Direito administrativo: Conceito, Objeto e Fontes.....	01
2. Administração Pública: Conceito e Princípios.....	04
3. Modelos de Administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial.	18
Reformas administrativas.	23
4. Organização Administrativa Brasileira: Princípios; Espécies; Formas e Características.....	24
5. Poderes e Deveres do Administrador Público; Uso e abuso do poder. Poderes Administrativos: Poder Vinculado; Poder Discrecional; Poder Hierárquico; Poder Disciplinar, Poder Regulamentar e Poder de Polícia.	34
6. Atos Administrativos: Conceito; Requisitos; Mérito; Atributos; Classificação; Teoria dos Motivos Determinantes; Invalidação dos Atos Administrativos; Discricionariedade e Vinculação.	38
7. Serviços Públicos: Conceito, caracterização e titularidade; Classificação; Regulamentação e Controle; Permissão, Concessão e Autorização.....	52
8. Estatuto dos Funcionários Públicos do Município do Recife (Lei nº 14.728, de 8 de março de 1985 e alterações posteriores).....	71
9. Processo Administrativo: conceito, requisitos, objetivos, fases, princípios.....	89
Responsabilidade Civil da Administração.	99
Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).....	101

Noções de Direito Financeiro

Conceito. Orçamento Público: conceitos e princípios orçamentários;	01
ciclo orçamentário e exercício financeiro;	08
leis orçamentárias;	09
processo legislativo orçamentário;	11
créditos adicionais;	15
dotação dos poderes e órgãos; vedações orçamentárias constitucionais.	16
Despesa Pública: conceito, classificação, estágios e os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Receita Pública: conceito, classificação, estágios, dívida ativa, repartição de receitas e efeitos da LRF.	17
Crédito Público: conceito, classificação dos empréstimos e dívida pública na Lei nº 4.320/1964 e na LRF.	22
A atividade financeira do Estado: conceito, características e os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).	34

LÍNGUA PORTUGUESA

Ortografia oficial.	01
Acentuação gráfica.	03
Flexão nominal e verbal.	06
Pronomes: emprego, formas de tratamento e colocação.	09
Emprego de tempos, modos e aspectos verbais.	09
Vozes do verbo.	09
Classes de palavras: identificação e emprego.	09
Concordância nominal e verbal.	45
Regência nominal e verbal.	51
Ocorrência de crase.	57
Sintaxe da oração e do período (coordenação e subordinação).	61
Pontuação.	69
Redação (confronto e reconhecimento de frases corretas e incorretas).	72
Compreensão e interpretação de texto.	83

ORTOGRAFIA OFICIAL.

A **ortografia** é a parte da língua responsável pela grafia correta das palavras. Essa grafia baseia-se no padrão culto da língua.

As palavras podem apresentar igualdade total ou parcial no que se refere a sua grafia e pronúncia, mesmo tendo significados diferentes. Essas palavras são chamadas de *homônimas* (canto, do grego, significa ângulo / canto, do latim, significa música vocal). As palavras homônimas dividem-se em *homógrafas*, quando têm a mesma grafia (*gosto*, substantivo e *gosto*, 1ª pessoa do singular do verbo *gostar*) e *homófonas*, quando têm o mesmo som (*paço*, *palácio* ou *passo*, movimento durante o andar).

Quanto à grafia correta em língua portuguesa, devem-se observar as seguintes regras:

O fonema s:

Escreve-se com S e não com C/Ç as 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*

Escreve-se com SS e não com C e Ç os 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*

Escreve-se com C ou Ç e não com S e SS os vocábulos de origem árabe: *cetim*, *açucena*, *açúcar*

*os vocábulos de origem tupi, africana ou exótica: *cipó*, *Juçara*, *caçula*, *cachaça*, *cacique*

*os sufixos *aça*, *aço*, *ação*, *çar*, *ecer*, *iça*, *nça*, *uça*, *uçu*, *uço*: *barcaça*, *ricaço*, *aguçar*, *empalidecer*, *carniça*, *caniço*, *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*

O fonema z:**Escreve-se com S e não com Z:**

*os sufixos: *ês*, *esa*, *esia*, e *isa*, quando o radical é substantivo, ou em gentílicos e títulos nobiliárquicos: *freguês*, *freguesa*, *freguesia*, *poetisa*, *baronesa*, *princesa*, etc.

*os sufixos gregos: *ase*, *ese*, *ise* e *ose*: *catequese*, *metamorfose*.

*as 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*

*os diminutivos cujos radicais terminam com "s": *Luís* - *Luisinho* / *Rosa* - *Rosinha* / *lápiz* - *lapisinho*

*após ditongos: *coisa*, *pausa*, *pouso*

*em verbos derivados de nomes cujo radical termina com "s": *análise* + *ar* - *analisar* / *pesquisa* + *ar* - *pesquisar*

Escreve-se com Z e não com S:

*os sufixos "ez" e "eza" das palavras derivadas de adjetivo: *macio* - *maciez* / *rico* - *riqueza*

*os sufixos "izar" (desde que o radical da palavra de origem não termine com s): *final* - *finalizar* / *concreto* - *concretizar*

*como consoante de ligação se o radical não terminar com s: *pé* + *inho* - *pezinho* / *café* + *al* - *cafezal* ≠ *lápiz* + *inho* - *lapisinho*

O fonema j:**Escreve-se com G e não com J:**

*as palavras de origem grega ou árabe: *tigela*, *girafa*, *gesso*.

*estrangeirismo, cuja letra G é originária: *sargento*, *gim*.

*as terminações: *agem*, *igem*, *ugem*, *ege*, *oge* (com poucas exceções): *imagem*, *vertigem*, *penugem*, *bege*, *foge*.

Observação: Exceção: *pajem*

*as terminações: *ágio*, *égio*, *ígio*, *ógio*, *ugio*: *sortilégio*, *litígio*, *relógio*, *refúgio*.

*os verbos terminados em *ger* e *gir*: *eleger*, *mugir*.

*depois da letra "r" com poucas exceções: *emergir*, *surgir*.

*depois da letra "a", desde que não seja radical terminado com j: *ágil*, *agente*.

Escreve-se com J e não com G:

*as palavras de origem latinas: *jeito*, *majestade*, *hoje*.

*as palavras de origem árabe, africana ou exótica: *jiboia*, *manjerona*.

*as palavras terminada com *aje*: *aje*, *ultraje*.

O fonema ch:**Escreve-se com X e não com CH:**

*as palavras de origem tupi, africana ou exótica: *abacaxi*, *muxoxo*, *xucro*.

*as palavras de origem inglesa (sh) e espanhola (J): *xampu*, *lagartixa*.

*depois de ditongo: *frouxo*, *feixe*.

*depois de "en": *enxurrada*, *enxoval*.

Observação: Exceção: quando a palavra de origem não derive de outra iniciada com *ch* - *Cheio* - (*enchente*)

Escreve-se com CH e não com X:

*as palavras de origem estrangeira: *chave, chumbo, chassi, mochila, espadachim, chope, sanduíche, salsicha*.

As letras e e i:

*os ditongos nasais são escritos com "e": *mãe, põem*. Com "i", só o ditongo interno *cãibra*.

*os verbos que apresentam infinitivo em -oar, -uar são escritos com "e": *caçoe, tumultue*. Escrevemos com "i", os verbos com infinitivo em -air, -oer e -uir: *traí, dói, possui*.

- atenção para as palavras que mudam de sentido quando substituímos a grafia "e" pela grafia "i": *área (superfície), ária (melodia) / delatar (denunciar), dilatar (expandir) / emergir (vir à tona), imergir (mergulhar) / peão (de estância, que anda a pé), pião (brinquedo)*.

Fonte:

<http://www.pciconcursos.com.br/aulas/portugues/ortografia>

Questões sobre Ortografia

01. (Escrevente TJ SP – Vunesp/2013) Assinale a alternativa que preenche, correta e respectivamente, as lacunas do trecho a seguir, de acordo com a norma-padrão.

Além disso, ___ certamente ___ entre nós ___ do fenômeno da corrupção e das fraudes.

- (A) a ... consenso ... acerca
- (B) há ... consenso ... acerca
- (C) a ... consenso ... a cerca
- (D) a ... consenso ... há cerca
- (E) há ... consenço ... a cerca

02. (Escrevente TJ SP – Vunesp/2013). Assinale a alternativa cujas palavras se apresentam flexionadas de acordo com a norma- -padrão.

- (A) Os tabeliões devem preparar o documento.
- (B) Esses cidadãos tinham autorização para portar fuzis.
- (C) Para autenticar as certidões, procure o cartório local.
- (D) Ao descer e subir escadas, segure-se nos corrimãos.
- (E) Cuidado com os degrais, que são perigosos!

03. (Agente de Vigilância e Recepção – VUNESP – 2013). Suponha-se que o cartaz a seguir seja utilizado para informar os usuários sobre o festival Sounderground.

Prezado Usuário

_____ de oferecer lazer e cultura aos passageiros do metrô, _____ desta segunda-feira (25/02), _____ 17h30, começa o Sounderground, festival internacional que prestigia os músicos que tocam em estações do metrô.

Confira o dia e a estação em que os artistas se apresentarão e divirta-se!

Para que o texto atenda à norma-padrão, devem-se preencher as lacunas, correta e respectivamente, com as expressões

- A) A fim ...a partir ... as
- B) A fim ...à partir ... às
- C) A fim ...a partir ... às
- D) Afim ...a partir ... às
- E) Afim ...à partir ... as

04. Assinale a alternativa que não apresenta erro de ortografia:

- A) Ela interrompeu a reunião derrepente.
- B) O governador poderá ter seu mandato caçado.
- C) Os espectadores aplaudiram o ministro.
- D) Saiu com descrição da sala.

05.Em qual das alternativas a frase está corretamente escrita?

- A) O mindingo não depositou na cardeneta de poupança.
- B) O mendigo não depositou na caderneta de poupança.
- C) O mindigo não depozitou na cardeneta de poupança.
- D) O mendingo não depozitou na caderneta de poupança.

06. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ADVOGADO - VUNESP/2013) Analise a propaganda do programa 5inco Minutos.



Em norma-padrão da língua portuguesa, a frase da propaganda, adaptada, assume a seguinte redação:

- (A) 5INCO MINUTOS: às vezes, dura mais, mas não matem-na porisso.
- (B) 5INCO MINUTOS: as vezes, dura mais, mas não matem-na por isso.
- (C) 5INCO MINUTOS: às vezes, dura mais, mas não a matem por isso.
- (D) 5INCO MINUTOS: as vezes, dura mais, mas não lhe matem por isso.
- (E) 5INCO MINUTOS: às vezes, dura mais, mas não a matem porisso.

GABARITO

01. B 02. D 03. C 04. C 05. B 06. C

RESOLUÇÃO

1-) O exercício quer a alternativa que apresenta correção ortográfica. Na primeira lacuna utilizaremos "há", já que está empregado no sentido de "existir"; na segunda, "consenso" com "s"; na terceira, "acerca" significa "a respeito de", o que se encaixa perfeitamente no contexto. "Há cerca" = tem cerca (de arame, cerca viva, enfim...); "a cerca" = a cerca está destruída (aramé, madeira...)

2-)

(A) Os tabeliões devem preparar o documento. = tabeliões

(B) Esses cidadãos tinham autorização para portar fuzis. = cidadãos

(C) Para autenticar as certidões, procure o cartório local. = certidões

(E) Cuidado com os degrais, que são perigosos = degraus

3-) Prezado Usuário

A fim de oferecer lazer e cultura aos passageiros do metrô, a partir desta segunda-feira (25/02), às 17h30, começa o Sounderground, festival internacional que prestigia os músicos que tocam em estações do metrô.

Confira o dia e a estação em que os artistas se apresentarão e divirta-se!

A fim = indica finalidade; a partir: sempre separado; antes de horas: há crase

4-)

A) Ela interrompeu a reunião derrepente. =de repente

B) O governador poderá ter seu mandato caçado. = cassado

D) Saiu com descrição da sala. = discrição

5-)

A) O mindigo não depositou na cardeneta de poupança. = mendigo/caderneta/poupança

C) O mindigo não depozitou na cardeneta de poupança. = mendigo/caderneta/poupança

D) O mendingo não depozitou na cardeneta de poupança. =mendigo/depositou/caderneta/poupança

6-) A questão envolve colocação pronominal e ortografia. Começamos pela mais fácil: ortografia! A palavra "por isso" é escrita separadamente. Assim, já descartamos duas alternativas ("A" e "E"). Quanto à colocação pronominal, temos a presença do advérbio "não", que sabemos ser um "imã" para o pronome oblíquo, fazendo-nos aplicar a regra da próclise (pronome antes do verbo). Então, a forma correta é "mas não A matem" (por que A e não LHE? Porque quem mata, mata algo ou alguém, objeto direto. O "lhe" é usado para objeto indireto. Se não tivéssemos a conjunção "mas" nem o advérbio "não", a forma "matem-na" estaria correta, já que, após vírgula, o ideal é que utilizemos ênclise – pronome oblíquo após o verbo).

ACENTUAÇÃO GRÁFICA.

A acentuação é um dos requisitos que perfazem as regras estabelecidas pela Gramática Normativa. Esta se compõe de algumas particularidades, às quais devemos estar atentos, procurando estabelecer uma relação de familiaridade e, conseqüentemente, colocando-as em prática na linguagem escrita.

À medida que desenvolvemos o hábito da leitura e a prática de redigir, automaticamente aprimoramos essas competências, e logo nos adequamos à forma padrão.

Regras básicas – Acentuação tônica

A acentuação tônica implica na intensidade com que são pronunciadas as sílabas das palavras. Aquela que se dá de forma mais acentuada, conceitua-se como sílaba tônica. As demais, como são pronunciadas com menos intensidade, são denominadas de átonas.

De acordo com a tonicidade, as palavras são classificadas como:

Oxítonas – São aquelas cuja sílaba tônica recai sobre a última sílaba. Ex.: *café – coração – cajá – atum – caju – papel*

Paroxítonas – São aquelas em que a sílaba tônica recai na penúltima sílaba. Ex.: *útil – tórax – táxi – leque – retrato – passível*

Proparoxítonas – São aquelas em que a sílaba tônica está na antepenúltima sílaba. Ex.: *lâmpada – câmara – tímpano – médico – ônibus*

Como podemos observar, os vocábulos possuem mais de uma sílaba, mas em nossa língua existem aqueles com uma sílaba somente: são os chamados **monossílabos** que, quando pronunciados, apresentam certa diferenciação quanto à intensidade.

Tal diferenciação só é percebida quando os pronunciamos em uma dada sequência de palavras. Assim como podemos observar no exemplo a seguir:

*"Sei que não vai dar em nada,
Seus segredos sei de cor".*

Os monossílabos classificam-se como tônicos; os demais, como átonos (que, em, de).

Os acentos

acento agudo (´) – Colocado sobre as letras «a», «i», «u» e sobre o «e» do grupo "em" - indica que estas letras representam as vogais tônicas de palavras como *Amapá, caí, público, parabéns*. Sobre as letras "e" e "o" indica, além da tonicidade, timbre aberto. Ex.: *herói – médico – céu* (ditongos abertos)

acento circunflexo (^) – colocado sobre as letras "a", "e" e "o" indica, além da tonicidade, timbre fechado: Ex.: *tâmara – Atlântico – pêssego – supôs*

acento grave (´) – indica a fusão da preposição “a” com artigos e pronomes. Ex.: à – às – àquelas – àqueles

trema (¨) – De acordo com a nova regra, foi totalmente abolido das palavras. *Há uma exceção*: é utilizado em palavras derivadas de nomes próprios estrangeiros. Ex.: mülleriano (de Müller)

til (~) – indica que as letras “a” e “o” representam vogais nasais. Ex.: coração – melão – órgão – ímã

Regras fundamentais:

Palavras oxítonas:

Acentuam-se todas as oxítonas terminadas em: “a”, “e”, “o”, “em”, seguidas ou não do plural(s): *Pará – café(s) – ci-pó(s) – armazém(s)*

Essa regra também é aplicada aos seguintes casos:

Monossílabos tônicos terminados em “a”, “e”, “o”, seguidos ou não de “s”. Ex.: *pá – pé – dó – há*

Formas verbais terminadas em “a”, “e”, “o” tônicos, seguidas de lo, la, los, las. Ex.: *respeitá-lo – percebê-lo – compô-lo*

Paroxítonas:

Acentuam-se as palavras paroxítonas terminadas em:

- i, is : *táxi – lápis – júri*
- us, um, uns : *vírus – álbuns – fórum*
- l, n, r, x, ps : *automóvel – elétron – cadáver – tórax – fórceps*
- ã, às, ão, ãos : *ímã – ímãs – órfão – órgãos*

-- **Dica da Zê!** Memorize a palavra LINURXÃO. Para quê? Repare que essa palavra apresenta as terminações das paroxítonas que são acentuadas: L, I N, U (aqui inclua UM = fórum), R, X, ã, ão. Assim ficará mais fácil a memorização!

- **ditongo oral**, crescente ou decrescente, seguido ou não de “s”: *água – pônei – mágoa – jóquei*

Regras especiais:

Os ditongos de pronúncia aberta “ei”, “oi” (*ditongos abertos*), que antes eram acentuados, *perderam o acento* de acordo com a nova regra, mas *desde que estejam em palavras paroxítonas*.

* **Cuidado:** Se os ditongos abertos estiverem em uma palavra oxítona (*herói*) ou monossílabo (*céu*) ainda são **acentuados**. Ex.: *herói, céu, dói, escarcéu*.

Antes

assembléia
idéia
geléia
jibóia
apóia (verbo apoiar)
paranóico

Agora

assembleia
ideia
geleia
jiboia
apoia
paranoico

Quando a vogal do hiato for “i” ou “u” tônicos, acompanhados ou não de “s”, haverá acento. Ex.: *saída – faísca – baú – país – Luís*

Observação importante:

Não serão mais acentuados “i” e “u” tônicos, formando hiato quando vierem **depois de ditongo**: Ex.:

Antes

bocaiúva
feiúra
Sauípe

Agora

bocaiuva
feiuura
Sauipe

O acento pertencente aos encontros “oo” e “ee” foi abolido. Ex.:

Antes

crêem
lêem
vôo
enjôo

Agora

creem
leem
voo
enjoo

- Agora memorize a palavra CREDELEVÊ. São os verbos que, no plural, dobram o “e”, mas que não recebem mais acento como antes: CRER, DAR, LER e VER.

Repare:

- 1-) *O menino crê em você*
Os meninos creem em você.
- 2-) *Elza lê bem!*
Todas leem bem!
- 3-) *Espero que ele dê o recado à sala.*
Esperamos que os garotos deem o recado!
- 4-) *Rubens vê tudo!*
Eles veem tudo!

* **Cuidado!** Há o verbo vir:

Ele vem à tarde!
Eles vêm à tarde!

Não se acentuam o “i” e o “u” que formam hiato quando seguidos, na mesma sílaba, de l, m, n, r ou z. *Ra-ul, ru-im, con-tri-bu-in-te, sa-ir, ju-iz*

Não se acentuam as letras “i” e “u” dos hiatos se estiverem seguidas do dígrafo nh. Ex.: *ra-i-nha, ven-to-i-nha*.

Não se acentuam as letras “i” e “u” dos hiatos se vierem precedidas de vogal idêntica: *xi-i-ta, pa-ra-cu-u-ba*

As formas verbais que possuíam o acento tônico na raiz, com “u” tônico precedido de “g” ou “q” e seguido de “e” ou “i” não serão mais acentuadas. Ex.:

Antes

apazigúe (apaziguar)
averigúe (averiguar)
argúi (arguir)

Depois

apazigue
averigue
argui

Acentuam-se os verbos pertencentes à terceira pessoa do plural de: *ele tem – eles têm / ele vem – eles vêm (verbo vir)*

A regra prevalece também para os verbos conter, obter, reter, deter, abster.

RACIOCÍNIO LÓGICO - MATEMÁTICO

Números inteiros e racionais: operações (adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação); expressões numéricas; múltiplos e divisores de números naturais; problemas. Frações e operações com frações.	01
Números e grandezas proporcionais: razões e proporções; divisão em partes proporcionais; regra de três; porcentagem e problemas.....	07
Estrutura lógica de relações arbitrárias entre pessoas, lugares, objetos ou eventos fictícios; deduzir novas informações das relações fornecidas e avaliar as condições usadas para estabelecer a estrutura daquelas relações.	27
Compreensão e elaboração da lógica das situações por meio de: raciocínio verbal, raciocínio matemático, raciocínio sequencial, orientação espacial e temporal, formação de conceitos, discriminação de elementos. Compreensão do processo lógico que, a partir de um conjunto de hipóteses, conduz, de forma válida, a conclusões determinadas.....	42

**NÚMEROS INTEIROS E RACIONAIS:
OPERAÇÕES (ADIÇÃO, SUBTRAÇÃO,
MULTIPLICAÇÃO, DIVISÃO, POTENCIAÇÃO);
EXPRESSÕES NUMÉRICAS; MÚLTIPLOS
E DIVISORES DE NÚMEROS NATURAIS;
PROBLEMAS. FRAÇÕES E OPERAÇÕES COM
FRAÇÕES.**

Os números naturais são o modelo matemático necessário para efetuar uma contagem.

Começando por zero e acrescentando sempre uma unidade, obtemos os elementos dos números naturais:

$$\mathbb{N} = \{0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, \dots\}$$

A construção dos Números Naturais

- Todo número natural dado tem um sucessor (número que vem depois do número dado), considerando também o zero.

Exemplos: Seja m um número natural.

- O sucessor de m é $m+1$.
- O sucessor de 0 é 1.
- O sucessor de 1 é 2.
- O sucessor de 19 é 20.

- Se um número natural é sucessor de outro, então os dois números juntos são chamados números consecutivos.

Exemplos:

- 1 e 2 são números consecutivos.
- 5 e 6 são números consecutivos.
- 50 e 51 são números consecutivos.

- Vários números formam uma coleção de números naturais consecutivos se o segundo é sucessor do primeiro, o terceiro é sucessor do segundo, o quarto é sucessor do terceiro e assim sucessivamente.

Exemplos:

- 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 são consecutivos.
- 5, 6 e 7 são consecutivos.
- 50, 51, 52 e 53 são consecutivos.

- Todo número natural dado N , exceto o zero, tem um antecessor (número que vem antes do número dado).

Exemplos: Se m é um número natural finito diferente de zero.

- O antecessor do número m é $m-1$.
- O antecessor de 2 é 1.
- O antecessor de 56 é 55.
- O antecessor de 10 é 9.

Subconjuntos de $\mathbb{N}$

Vale lembrar que um asterisco, colocado junto à letra que simboliza um conjunto, significa que o zero foi excluído de tal conjunto.

$$\mathbb{N}^* = \{1, 2, 3, 4, 5, \dots\}$$

Expressões Numéricas

Nas expressões numéricas aparecem adições, subtrações, multiplicações e divisões. Todas as operações podem acontecer em uma única expressão. Para resolver as expressões numéricas utilizamos alguns procedimentos:

Se em uma expressão numérica aparecer as quatro operações, devemos resolver a multiplicação ou a divisão primeiramente, na ordem em que elas aparecerem e somente depois a adição e a subtração, também na ordem em que aparecerem e os parênteses são resolvidos primeiro.

Exemplo 1

$$\begin{aligned} 10 + 12 - 6 + 7 \\ 22 - 6 + 7 \\ 16 + 7 \\ 23 \end{aligned}$$

Exemplo 2

$$\begin{aligned} 40 - 9 \times 4 + 23 \\ 40 - 36 + 23 \\ 4 + 23 \\ 27 \end{aligned}$$

Exemplo 3

$$\begin{aligned} 25 - (50 - 30) + 4 \times 5 \\ 25 - 20 + 20 = 25 \end{aligned}$$

Números Inteiros

Podemos dizer que este conjunto é composto pelos números naturais, o conjunto dos opostos dos números naturais e o zero. Este conjunto pode ser representado por:

$$\mathbb{Z} = \{\dots, -3, -2, -1, 0, 1, 2, 3, \dots\}$$

Subconjuntos do conjunto $\mathbb{Z}$:

1)

$$\mathbb{Z}^* = \{\dots, -3, -2, -1, 1, 2, 3, \dots\} -$$

Este é o conjunto dos números inteiros excluindo o zero.

2)

$$\mathbb{Z}_+ = \{0, 1, 2, 3, \dots\} - \text{Este é o conjunto dos números inteiros não negativos}$$

3)

$$\mathbb{Z}_- = \{\dots, -3, -2, -1\} - \text{Este é o conjunto dos números inteiros não positivos}$$

Números Racionais

Chama-se de número racional a todo número que pode ser expresso na forma $\frac{a}{b}$, onde a e b são inteiros quaisquer, com $b \neq 0$

Assim, os números $6\left(\frac{12}{2}\right)$ e $1,33333\dots = \frac{4}{3}$ são dois exemplos de números racionais.

Representação Decimal das Frações

Temos 2 possíveis casos para transformar frações em decimais

1º) Decimais exatos: quando dividirmos a fração, o número decimal terá um número finito de algarismos após a vírgula.

$$\frac{1}{2} = 0,5$$

$$\frac{1}{4} = 0,25$$

$$\frac{3}{4} = 0,75$$

2º) Terá um número infinito de algarismos após a vírgula, mas lembrando que a dízima deve ser periódica para ser número racional

OBS: período da dízima são os números que se repetem, se não repetir não é dízima periódica e assim números irracionais, que trataremos mais a frente.

$$\frac{1}{3} = 0,333...$$

$$\frac{35}{99} = 0,353535...$$

$$\frac{105}{9} = 11,6666...$$

Representação Fracionária dos Números Decimais

Trata-se do problema inverso: estando o número racional escrito na forma decimal, procuremos escrevê-lo na forma de fração. Temos dois casos:

1º) Transformamos o número em uma fração cujo numerador é o número decimal sem a vírgula e o denominador é composto pelo numeral 1, seguido de tantos zeros quantos forem as casas decimais do número decimal dado:

$$0,3 = \frac{3}{10}$$

$$0,03 = \frac{3}{100}$$

$$0,003 = \frac{3}{1000}$$

$$3,3 = \frac{33}{10}$$

2º) Devemos achar a fração geratriz da dízima dada; para tanto, vamos apresentar o procedimento através de alguns exemplos:

Exemplo 1

Seja a dízima 0,333...

Façamos $x = 0,333...$ e multipliquemos ambos os membros por 10: $10x = 3,333$

Subtraindo membro a membro, a primeira igualdade da segunda:

$$10x - x = 3,333... - 0,333... \rightarrow 9x = 3 \rightarrow x = 3/9$$

Assim, a geratriz de 0,333... é a fração $\frac{3}{9}$.

Exemplo 2

Seja a dízima 5,1717...

Façamos $x = 5,1717...$ e $100x = 517,1717...$

Subtraindo membro a membro, temos:

$$99x = 512 \rightarrow x = 512/99$$

Assim, a geratriz de 5,1717... é a fração 512/99.

Números Irracionais

Identificação de números irracionais

- Todas as dízimas periódicas são números racionais.
- Todos os números inteiros são racionais.
- Todas as frações ordinárias são números racionais.
- Todas as dízimas não periódicas são números irracionais.
- Todas as raízes inexatas são números irracionais.
- A soma de um número racional com um número irracional é sempre um número irracional.
- A diferença de dois números irracionais, pode ser um número racional.
- Os números irracionais não podem ser expressos na forma $\frac{a}{b}$, com a e b inteiros e $b \neq 0$.

Exemplo: $\sqrt{5} - \sqrt{5} = 0$ e 0 é um número racional.

- O quociente de dois números irracionais, pode ser um número racional.

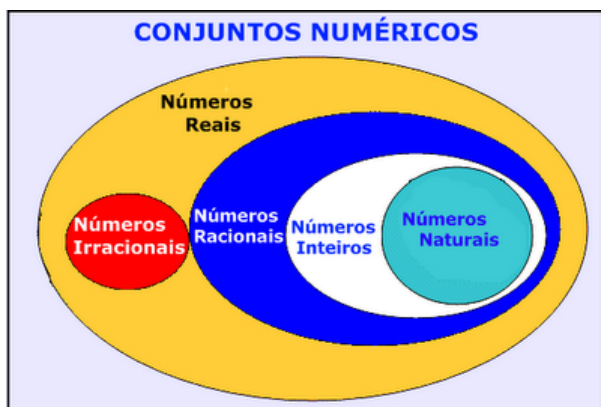
Exemplo: $\sqrt{8} : \sqrt{2} = \sqrt{4} = 2$ e 2 é um número racional.

- O produto de dois números irracionais, pode ser um número racional.

Exemplo: $\sqrt{5} \cdot \sqrt{5} = \sqrt{25} = 5$ e 5 é um número racional.

Exemplo: radicais ($\sqrt{2}, \sqrt{3}$) a raiz quadrada de um número natural, se não inteira, é irracional.

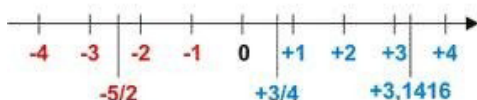
Números Reais



Fonte: www.estudokids.com.br

Representação na reta

Conjunto dos números reais



INTERVALOS LIMITADOS

Intervalo fechado – Números reais maiores do que a ou iguais a e menores do que b ou iguais a b.



Intervalo: $[a, b]$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} | a \leq x \leq b\}$

Intervalo aberto – números reais maiores que a e menores que b.



Intervalo: $]a, b[$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} | a < x < b\}$

Intervalo fechado à esquerda – números reais maiores que a ou iguais a a e menores do que b.



Intervalo: $[a, b[$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} | a \leq x < b\}$

Intervalo fechado à direita – números reais maiores que a e menores ou iguais a b.



Intervalo: $]a, b]$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} | a < x \leq b\}$

INTERVALOS IIMITADOS

Semirreta esquerda, fechada de origem b- números reais menores ou iguais a b.



Intervalo: $]-\infty, b]$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} | x \leq b\}$

Semirreta esquerda, aberta de origem b – números reais menores que b.



Intervalo: $]-\infty, b[$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} | x < b\}$

Semirreta direita, fechada de origem a – números reais maiores ou iguais a a.



Intervalo: $[a, +\infty[$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} | x \geq a\}$

Semirreta direita, aberta, de origem a – números reais maiores que a.



Intervalo: $]a, +\infty[$
Conjunto: $\{x \in \mathbb{R} | x > a\}$

Potenciação

Os números envolvidos em uma multiplicação são chamados de fatores e o resultado da multiplicação é o produto, quando os fatores são todos iguais existe uma forma diferente de fazer a representação dessa multiplicação que é a potenciação.

$2 \cdot 2 \cdot 2 \cdot 2 = 16 \rightarrow$ multiplicação de fatores iguais.

$$\begin{array}{ccc} & \text{Expoente} & \\ & \nearrow & \\ 3^3 & = & 27 \\ \downarrow & & \downarrow \\ \text{Base} & & \text{Potência} \end{array}$$

Casos

1) Todo número elevado ao expoente 0 resulta em 1.

$$1^0 = 1$$

$$5^0 = 1$$

2) Todo número elevado ao expoente 1 é o próprio número.

$$3^1 = 3$$

$$4^1 = 4$$

3) Todo número negativo, elevado ao expoente par, resulta em um número positivo.

$$(-2)^2 = 4$$

$$(-4)^2 = 16$$

4) Todo número negativo, elevado ao expoente ímpar, resulta em um número negativo.

$$(-2)^3 = -8$$

$$(-3)^3 = -27$$

5) Se o sinal do expoente for negativo, devemos passar o sinal para positivo e inverter o número que está na base.

$$2^{-1} = \frac{1}{2}$$

$$2^{-2} = \frac{1}{4}$$

6) Toda vez que a base for igual a zero, não importa o valor do expoente, o resultado será igual a zero.

$$0^2 = 0$$

$$0^3 = 0$$

Propriedades

1) $(a^m \cdot a^n = a^{m+n})$ Em uma multiplicação de potências de mesma base, repete-se a base e adiciona-se (soma) os expoentes.

Exemplos:

$$5^4 \cdot 5^3 = 5^{4+3} = 5^7$$

$$(5.5.5.5) \cdot (5.5.5) = 5.5.5.5.5.5.5 = 5^7$$

$$\left(\frac{1}{2}\right)^2 \cdot \left(\frac{1}{2}\right)^3 = \left(\frac{1}{2}\right)^{2+3} = \left(\frac{1}{2}\right)^5 = 2^{-2} \cdot 2^{-3} = 2^{-5}$$

2) $(a^m : a^n = a^{m-n})$. Em uma divisão de potência de mesma base. Conserva-se a base e subtraem os expoentes.

Exemplos:

$$9^6 : 9^2 = 9^{6-2} = 9^4$$

$$\left(\frac{1}{2}\right)^2 : \left(\frac{1}{2}\right)^3 = \left(\frac{1}{2}\right)^{2-3} = \left(\frac{1}{2}\right)^{-1} = 2$$

3) $(a^m)^n$ Potência de potência. Repete-se a base e multiplica-se os expoentes.

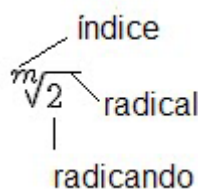
Exemplos:

$$(5^2)^3 = 5^{2 \cdot 3} = 5^6$$

$$\left(\left(\frac{2}{3}\right)^4\right)^3 = \frac{2^{12}}{3}$$

Radiciação

Radiciação é a operação inversa a potenciação



Técnica de Cálculo

A determinação da raiz quadrada de um número torna-se mais fácil quando o algarismo se encontra fatorado em números primos. Veja:

64	2
32	2
16	2
8	2
4	2
2	2
1	

$$64 = 2 \cdot 2 \cdot 2 \cdot 2 \cdot 2 \cdot 2 = 2^6$$

Como é raiz quadrada a cada dois números iguais "tira-se" um e multiplica.

$$\sqrt{64} = 2 \cdot 2 = 8$$

$$\text{Observe: } \sqrt{3 \cdot 5} = (3 \cdot 5)^{\frac{1}{2}} = 3^{\frac{1}{2}} \cdot 5^{\frac{1}{2}} = \sqrt{3} \cdot \sqrt{5}$$

De modo geral, se $a \in R_+$, $b \in R_+$, $n \in N^*$, então:

$$\sqrt[n]{a \cdot b} = \sqrt[n]{a} \cdot \sqrt[n]{b}$$

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

1. Aplicabilidade e Interpretação das Normas Constitucionais.	01
2. Princípios Fundamentais da Constituição Brasileira.	03
3. Direitos e Garantias Fundamentais: Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; Direitos Sociais; Nacionalidade; dos Direitos Políticos.	07
4. Administração Pública: Disposições Gerais; dos Servidores Públicos.	37
5. Organização dos Poderes: Conceito de Poder: Separação, Independência; Harmonia. Poderes do Estado: Poder Legislativo; Poder Executivo; Poder Judiciário: Disposições Gerais; Supremo Tribunal Federal.	51
6. Da Tributação e do Orçamento: do Sistema Tributário Nacional; das Finanças Públicas.	67
7. Da Ordem Econômica e Financeira: Princípios Gerais da Atividade Econômica.	74
8. Da Ordem Social: Da Seguridade Social; Da Educação, da Cultura e do Desporto; Da Comunicação Social; Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso.	77

1. APLICABILIDADE E INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS.

Hermenêutica constitucional

1) Novo constitucionalismo e hermenêutica constitucional

Com o fracasso do positivismo e o resgate do elemento axiológico do Direito pelo humanismo, diversos documentos internacionais e nacionais sobrevieram, num processo de regionalização e incorporação dos direitos humanos declarados expressamente. O documento precursor deste processo foi a Declaração de 1948, que deu base a pactos internacionais diversos e às Constituições de diversos países. Embora tenha se pretendido um retorno ao conceito de lei natural, o que surgiu foi um novo movimento, chamado Pós-positivismo.

Desde a metade do século XX, o discurso do Positivismo não mais se adequa às exigências jurídicas; no entanto, o pós-positivismo não promoveu um simples retorno ao jusnaturalismo, mas uma inclusão no ordenamento jurídico das ideias de justiça e legitimidade, bem como dos princípios como o da dignidade humana, da razoabilidade, da solidariedade e da reserva de justiça¹. No Brasil, desde o ano de 2001, 13 anos depois da Constituição Federal de 1988, parece estar se formando um novo direito constitucional².

1.1) Teoria normativa dos princípios

Não se pode olvidar que os princípios sempre desempenham um importante papel social, mas foi somente na atual dogmática jurídica que eles adquiriram normatividade. Hoje em dia, os princípios servem para condensar valores, dar unidade ao sistema e condicionar a atividade do intérprete. Os princípios são normas jurídicas, não meros conteúdos axiológicos, aceitando aplicação autônoma³.

Em resumo, a teoria dos princípios chega à presente fase do Pós-positivismo com os seguintes resultados já consolidados: a passagem dos princípios da especulação metafísica e abstrata para o campo concreto e positivo do Direito, com baixíssimo teor de densidade normativa; a transição crucial da ordem jusprivatista (sua antiga inserção nos Códigos) para a órbita juspublicística (seu ingresso nas Constituições); a suspensão da distinção clássica entre princípios e normas; o deslocamento dos princípios da esfera da jusfilosofia para o domínio da Ciência Jurídica; a proclamação de sua normatividade; a perda de seu caráter de normas programáticas; o reconhecimento definitivo de sua positividade e concretude por obra sobretudo das Constituições; a distinção entre regras e princípios, como espécies diversificadas do gênero norma, e, finalmente, por expressão máxima de todo esse desdobramento doutrinário, o mais significativo de seus efeitos: a total hegemonia e preeminência dos princípios⁴.

1 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 325-326.

2 *Ibid.*, p.304.

3 *Ibid.*, p.327.

4 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 294.

1.2) Teoria da eficácia irradiante dos direitos fundamentais

A transição da ordem privatística para a publicística se percebe em traços do atual Neoconstitucionalismo como o da possibilidade de extensão na aplicabilidade das normas constitucionais aos particulares, de maneira direta. Isso não seria possível sem a normatização dos princípios, de modo que todo e qualquer direito assegurado na Constituição poderá ser desde logo aplicado.

A respeito desta eficácia irradiante dos direitos fundamentais, tem-se que devido ao processo de constitucionalização do Direito, ocorre uma crescente irradiação dos efeitos das normas ou valores constitucionais aos outros ramos do Direito, vinculando os particulares ao dever de obediência aos direitos fundamentais, originalmente simples limitadores do poder do Estado⁵. Neste sentido, a tese levantada por Virgílio Afonso da Silva⁶ é de que a constitucionalização do Direito no tocante à extensão dos direitos fundamentais às relações privadas não ameaçará a autonomia do direito privado, mas exigirá um modelo mais flexível de aplicação de Direito. Este modelo parece se delinear com a hermenêutica constitucional que vem sendo utilizada atualmente.

1.3) Ponderação e razoabilidade como parâmetros à atividade hermenêutica

Percebe-se que o Pós-positivismo consolida uma nova hermenêutica constitucional, conferindo maior liberdade ao intérprete, que passa a ter o dever de considerar na aplicação do Direito que a Constituição e seus princípios ocupam o centro do sistema jurídico, o que é feito por um raciocínio de ponderação que tem por perspectiva os fundamentos da proporcionalidade e da razoabilidade.

Pela ponderação de valores ou ponderação de interesses se procura estabelecer o peso relativo de cada um dos princípios contrapostos, com base na razoabilidade e na preservação dos núcleos mínimos do valor que seja cedido. A ponderação, como mecanismo de convivência de normas que tutelam valores ou bens jurídicos contrapostos, conquistou amplamente a doutrina e já repercute nas decisões dos tribunais. Esta nova perspectiva do Direito permitiu não só a melhor compreensão dos princípios materiais garantidos, mas também o desenvolvimento de princípios instrumentais e específicos de interpretação constitucional, como a razoabilidade e a proporcionalidade, transformando o Direito em um sistema aberto de valores e a Constituição no diploma jurídico que visa realizá-los⁷.

2) Principais métodos hermenêuticos

a) Método jurídico ou clássico

Pressupõe que a Constituição, antes de tudo, é uma lei e, como tal, deve ser interpretada. Neste sentido, busca-se a sua "mens legis" por elementos históricos, finalísticos, gramaticais, lógicos, sistemáticos, etc.

b) Método tópico-problemático

Estabelece que a melhor solução hermenêutica é possível a partir da observação de casos tópicos. Assim, olha-se primeiro para o caso concreto para depois pensar na norma constitucional aplicável, que seja de forma prática a mais adequada.

5 SILVA, Virgílio Afonso da. *A constitucionalização do Direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 18.

6 *Ibid.*, p. 27-28.

7 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 330-332.

c) Método hermenêutico-concretizador

Faz o caminho inverso do método tópico-problemático ao partir da Constituição e das concepções pré-concebidas do aplicador quanto ao sentido da norma para o problema.

d) Método científico-espiritual

Toma como ponto de partida a realidade social, que é dinâmica e está em constante mutação, sendo necessário ir além do texto literal da norma.

e) Método normativo-estruturante

O teor literal da norma deve ser analisado sob a perspectiva da concretização de seu conteúdo, de modo que a atividade do Judiciário e dos demais Poderes na aplicação da lei é primordial para compreensão de seu sentido.

f) Método comparativo

Efetua-se uma comparação com normas internacionais e de outros países, isto é, entre os diversos textos constitucionais em busca de convergências e divergências.

Vigência das normas constitucionais

A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 foi promulgada e publicada nesta mesma data, logo, está em vigor desde então.

O instituto da "vacatio" se aplica às Constituições. Ou seja, se não houver disposição expressa a respeito da vigência dela, é preciso um lapso temporal para que entre em vigor ("vacatio legis"). Por sua vez, havendo disposição expressa de que entra em vigor desde logo tem-se a chamada "vacatio constitutionis".

Ressalta-se que o surgimento de uma nova Constituição faz com que a anterior seja inteiramente revogada, independentemente de previsão expressa ou compatibilidade, o que se denomina "revogação por norma geral".

Ainda no que tange à vigência das normas constitucionais, relevante abordar a questão da recepção constitucional. Afinal, seria insano obrigar que o Poder Legislativo reeditasse todas as leis vigentes no país sempre que sobreviesse nova norma constitucional.

Pela recepção constitucional, uma lei materialmente compatível, sem solução de continuidade, é recepcionada pela Constituição Federal, adquirindo novos fundamentos de validade e eficácia. Não significa afirmar que a lei anterior não recepcionada se torna inconstitucional, pois toda inconstitucionalidade é inerente à lei desde o início, mas sim que ela não é compatível com a nova ordem constitucional, logo, não foi recepcionada.

Este fenômeno não ocorre apenas quando sobrevém nova Constituição Federal, mas sempre que surge nova norma constitucional, por exemplo, uma Emenda Constitucional ou um tratado de direitos humanos aprovado com 3/5 dos votos em 2 turnos nas duas casas do Congresso Nacional.

O fato de a espécie normativa não se repetir na nova Constituição Federal não é óbice para a recepção constitucional. Por exemplo, na Constituição Federal de 1988 não existe o Decreto-lei, mas os Decretos-lei anteriores a ela foram recepcionados como se lei ordinária fossem, a exemplo do Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848/1940.

Aproveitando o ensejo, vale falar sobre o que acontece quando a Constituição anterior exigia uma espécie normativa com quórum mais forte que a nova Constituição e vice-versa. Suponha que a Constituição anterior exigia para certa matéria a forma de lei complementar, cujo quórum é de maioria absoluta, ao passo que a nova Constituição exija a forma de lei ordinária, bastando o quórum

de maioria simples. Neste caso, a lei é recepcionada, mas como se tivesse a força exigida pela nova Constituição, ou seja, bastará uma lei ordinária para alterá-la, ainda que originalmente seja lei complementar. O mesmo acontece na situação inversa, isto é, se na vigência da Constituição anterior bastava a forma de lei ordinária e na nova Constituição se exige lei complementar, a lei anterior é recepcionada, mas como se lei complementar fosse e, agora, para ser reformada, exigirá que lei complementar o faça.

Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais

Todas as normas constitucionais são aplicáveis, mas é possível afirmar que existe um gradualismo eficaz, conforme entende Maria Helena Diniz⁸.

A classificação das normas constitucionais quanto à eficácia jurídica, conforme doutrina clássica de José Afonso da Silva⁹, estabelece uma divisão em 3 categorias.

1) Normas constitucionais de eficácia plena

A norma já é integral, tem todos os elementos para se fazer cumprir, é dotada de integralidade imediata.

2) Normas constitucionais de eficácia contida

A norma precisa ser integralizada, completada, por atuação do legislador, é dotada de integralidade mediata. Mesmo que a norma constitucional, ao trazer a expressão "conforme definido por lei" ou semelhante, somente seja totalmente eficaz quando sobrevier a completude da norma, já produz efeitos desde logo, notadamente o revocatório (revogadas as normas anteriores incompatíveis – revogador – e não podem ser criadas normas futuras incompatíveis – paralisante).

Sempre que o legislador for inerte quanto à elaboração de legislação que regulamente as normas constitucionais de eficácia jurídica limitada, cabe a utilização de ações próprias, o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Cabe afirmar, ainda, que existem 2 subespécies de normas constitucionais de eficácia jurídica limitada: as que instituem princípio institutivo ou organizacional, criando órgãos e, demandando, por consequência, a criação dos respectivos cargos; e as que instituem princípio programático, ou seja, um programa a ser desenvolvido pelo legislador.

Estas normas constitucionais de eficácia jurídica limitada não podem ser interpretadas como uma promessa vã do legislador, isto é, nos dizeres de Celso de Mello, "como promessa constitucional inconsequente". Neste sentido, se o Legislativo se aproveitar da falta de integralização da norma para impedir que o direito nela previsto seja garantido, cabe ao Judiciário intervir para fazer a promessa legislativa valer no caso concreto.

3) Normas constitucionais de eficácia redutível

Se faz presente quando a norma constitucional permite que lei ordinária a excepcione. Antes, se entendia que só era possível reduzir uma norma constitucional se a Constituição expressamente autorizasse, mas hoje entende-se que não, que mesmo sem a autorização é possível reduzir, respeitado um critério de razoabilidade. Sendo assim, a norma de eficácia jurídica contida é desde logo

⁸ DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. São Paulo: Saraiva, 1989.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

integralizada, produzindo plenos efeitos, podendo ser restringida pelo legislador ordinário. Na verdade, trata-se de norma constitucional de eficácia jurídica plena¹⁰.

2. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.

1) Fundamentos da República

O título I da Constituição Federal trata dos princípios fundamentais do Estado brasileiro e começa, em seu artigo 1º, trabalhando com os fundamentos da República Federativa brasileira, ou seja, com as bases estruturantes do Estado nacional.

Neste sentido, disciplina:

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

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

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

Vale estudar o significado e a abrangência de cada qual destes fundamentos.

1.1) Soberania

Soberania significa o poder supremo que cada nação possui de se autogovernar e se autodeterminar. Este conceito surgiu no Estado Moderno, com a ascensão do absolutismo, colocando o reino na posição de soberano. Sendo assim, poderia governar como bem entendesse, pois seu poder era exclusivo, inabalável, ilimitado, atemporal e divino, ou seja, absoluto.

Neste sentido, Thomas Hobbes¹¹, na obra *Leviatã*, defende que quando os homens abrem mão do estado natural, deixa de predominar a lei do mais forte, mas para a consolidação deste tipo de sociedade é necessária a presença de uma autoridade à qual todos os membros devem render o suficiente da sua liberdade natural, permitindo que esta autoridade possa assegurar a paz interna e a defesa comum. Este soberano, que à época da escrita da obra de Hobbes se consolidava no monarca, deveria ser o *Leviatã*, uma autoridade inquestionável.

No mesmo direcionamento se encontra a obra de Maquiavel¹², que rejeitou a concepção de um soberano que deveria ser justo e ético para com o seu povo, desde que sempre tivesse em vista a finalidade primordial de manter

¹⁰ FARIA, Cássio Juvenal. *Notas pessoais tomadas em teleconferência.*

¹¹ MALMESBURY, Thomas Hobbes de. *Leviatã*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. [s.c]: [s.n.], 1861.

¹² MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 111.

o Estado íntegro: "na conduta dos homens, especialmente dos príncipes, contra a qual não há recurso, os fins justificam os meios. Portanto, se um príncipe pretende conquistar e manter o poder, os meios que empregar serão sempre tidos como honrosos, e elogiados por todos, pois o vulgo atenta sempre para as aparências e os resultados".

A concepção de soberania inerente ao monarca se quebrou numa fase posterior, notadamente com a ascensão do ideário iluminista. Com efeito, passou-se a enxergar a soberania como um poder que repousa no povo. Logo, a autoridade absoluta da qual emana o poder é o povo e a legitimidade do exercício do poder no Estado emana deste povo.

Com efeito, no Estado Democrático se garante a soberania popular, que pode ser conceituada como "a qualidade máxima do poder extraída da soma dos atributos de cada membro da sociedade estatal, encarregado de escolher os seus representantes no governo por meio do sufrágio universal e do voto direto, secreto e igualitário"¹³.

Neste sentido, liga-se diretamente ao parágrafo único do artigo 1º, CF, que prevê que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". O povo é soberano em suas decisões e as autoridades eleitas que decidem em nome dele, representando-o, devem estar devidamente legitimadas para tanto, o que acontece pelo exercício do sufrágio universal.

Por seu turno, a soberania nacional é princípio geral da atividade econômica (artigo 170, I, CF), restando demonstrado que não somente é guia da atuação política do Estado, mas também de sua atuação econômica. Neste sentido, deve-se preservar e incentivar a indústria e a economia nacionais.

1.2) Cidadania

Quando se afirma no *caput* do artigo 1º que a República Federativa do Brasil é um Estado **Democrático** de Direito, remete-se à ideia de que o Brasil adota a democracia como regime político.

Historicamente, nota-se que por volta de 800 a.C. as comunidades de aldeias começaram a ceder lugar para unidades políticas maiores, surgindo as chamadas cidades-estado ou *polis*, como Tebas, Esparta e Atenas. Inicialmente eram monarquias, transformaram-se em oligarquias e, por volta dos séculos V e VI a.C., tornaram-se democracias. Com efeito, as origens da chamada democracia se encontram na Grécia antiga, sendo permitida a participação direta daqueles poucos que eram considerados cidadãos, por meio da discussão na *polis*.

Democracia (do grego, *demo*+*kratos*) é um regime político em que o poder de tomar decisões políticas está com os **cidadãos**, de forma direta (quando um cidadão se reúne com os demais e, juntos, eles tomam a decisão política) ou indireta (quando ao cidadão é dado o poder de eleger um representante).

Portanto, o conceito de democracia está diretamente ligado ao de cidadania, notadamente porque apenas quem possui cidadania está apto a participar das decisões políticas a serem tomadas pelo Estado.

Cidadão é o **nacional**, isto é, aquele que possui o vínculo político-jurídico da nacionalidade com o Estado, **que goza de direitos políticos**, ou seja, que pode votar e ser votado (sufrágio universal).

¹³ BULOS, Uadi Lammêngo. *Constituição federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2000.

Destacam-se os seguintes conceitos correlatos:

a) Nacionalidade: é o vínculo jurídico-político que liga um indivíduo a determinado Estado, fazendo com que ele passe a integrar o povo daquele Estado, desfrutando assim de direitos e obrigações.

b) Povo: conjunto de pessoas que compõem o Estado, unidas pelo vínculo da nacionalidade.

c) População: conjunto de pessoas residentes no Estado, nacionais ou não.

Depreende-se que a cidadania é um atributo conferido aos nacionais titulares de direitos políticos, permitindo a consolidação do sistema democrático.

1.3) Dignidade da pessoa humana

A dignidade da pessoa humana é o valor-base de interpretação de qualquer sistema jurídico, internacional ou nacional, que possa se considerar compatível com os valores éticos, notadamente da moral, da justiça e da democracia. Pensar em dignidade da pessoa humana significa, acima de tudo, colocar a pessoa humana como centro e norte para qualquer processo de interpretação jurídico, seja na elaboração da norma, seja na sua aplicação.

Sem pretender estabelecer uma definição fechada ou plena, é possível conceituar dignidade da pessoa humana como o **principal valor** do ordenamento ético e, por consequência, jurídico que pretende colocar a pessoa humana como um **sujeito pleno de direitos e obrigações** na ordem internacional e nacional, cujo desrespeito acarreta a própria **exclusão de sua personalidade**.

Aponta Barroso¹⁴: "o princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. É um respeito à criação, independente da crença que se professe quanto à sua origem. A dignidade relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito como com as condições materiais de subsistência".

O Ministro Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, do Tribunal Superior do Trabalho, trouxe interessante conceito numa das decisões que relatou: "a dignidade consiste na percepção intrínseca de cada ser humano a respeito dos direitos e obrigações, de modo a assegurar, sob o foco de condições existenciais mínimas, a participação saudável e ativa nos destinos escolhidos, sem que isso importe destilação dos valores soberanos da democracia e das liberdades individuais. O processo de valorização do indivíduo articula a promoção de escolhas, posturas e sonhos, sem olvidar que o espectro de abrangência das liberdades individuais encontra limitação em outros direitos fundamentais, tais como a honra, a vida privada, a intimidade, a imagem. Sobreleva registrar que essas garantias, associadas ao princípio da dignidade da pessoa humana, subsistem como conquista da humanidade, razão pela qual auferiram proteção especial consistente em indenização por dano moral decorrente de sua violação"¹⁵.

Para Reale¹⁶, a evolução histórica demonstra o domínio de um valor sobre o outro, ou seja, a existência de uma ordem gradativa entre os valores; mas existem os valores **fundamentais e os secundários**, sendo que o valor fonte

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 382.

¹⁵ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista n. 259300-59.2007.5.02.0202**. Relator: Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira. Brasília, 05 de setembro de 2012j1. Disponível em: www.tst.gov.br. Acesso em: 17 nov. 2012.

¹⁶ REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 228.

é o da pessoa humana. Nesse sentido, são os dizeres de Reale¹⁷: "partimos dessa ideia, a nosso ver básica, de que a pessoa humana é o valor-fonte de todos os valores. O homem, como ser natural biopsíquico, é apenas um indivíduo entre outros indivíduos, um ente animal entre os demais da mesma espécie. O homem, considerado na sua objetividade espiritual, enquanto ser que só realiza no sentido de seu dever ser, é o que chamamos de pessoa. Só o homem possui a dignidade originária de ser enquanto deve ser, pondo-se essencialmente como razão determinante do processo histórico".

Quando a Constituição Federal assegura a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República, faz emergir uma nova concepção de proteção de cada membro do seu povo. Tal ideologia de forte fulcro humanista guia a afirmação de todos os direitos fundamentais e confere a eles posição hierárquica superior às normas organizacionais do Estado, de modo que é o Estado que está para o povo, devendo garantir a dignidade de seus membros, e não o inverso.

1.4) Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

Quando o constituinte coloca os valores sociais do trabalho em paridade com a livre iniciativa fica clara a percepção de necessário equilíbrio entre estas duas concepções. De um lado, é necessário garantir direitos aos trabalhadores, notadamente consolidados nos direitos sociais enumerados no artigo 7º da Constituição; por outro lado, estes direitos não devem ser óbice ao exercício da livre iniciativa, mas sim vetores que reforcem o exercício desta liberdade dentro dos limites da justiça social, evitando o predomínio do mais forte sobre o mais fraco.

Por livre iniciativa entenda-se a liberdade de iniciar a exploração de atividades econômicas no território brasileiro, coibindo-se práticas de truste (ex.: monopólio). O constituinte não tem a intenção de impedir a livre iniciativa, até mesmo porque o Estado nacional necessita dela para crescer economicamente e adequar sua estrutura ao atendimento crescente das necessidades de todos os que nele vivem. Sem crescimento econômico, nem ao menos é possível garantir os direitos econômicos, sociais e culturais afirmados na Constituição Federal como direitos fundamentais.

No entanto, a exploração da livre iniciativa deve se dar de maneira racional, tendo em vista os direitos inerentes aos trabalhadores, no que se consolida a expressão "valores sociais do trabalho". A pessoa que trabalha para aquele que explora a livre iniciativa deve ter a sua dignidade respeitada em todas as suas dimensões, não somente no que tange aos direitos sociais, mas em relação a todos os direitos fundamentais afirmados pelo constituinte.

A questão resta melhor delimitada no título VI do texto constitucional, que aborda a ordem econômica e financeira: "Art. 170. A ordem econômica, fundada na **valorização do trabalho humano e na livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...]". Nota-se no *caput* a repetição do fundamento republicano dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Por sua vez, são princípios instrumentais para a efetivação deste fundamento, conforme previsão do artigo 1º e do artigo 170, ambos da Constituição, o princípio da livre concorrência (artigo 170, IV, CF), o princípio da busca do

¹⁷ Ibid., p. 220.

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

1. Direito administrativo: Conceito, Objeto e Fontes.....	01
2. Administração Pública: Conceito e Princípios.....	04
3. Modelos de Administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial.....	18
Reformas administrativas.	23
4. Organização Administrativa Brasileira: Princípios; Espécies; Formas e Características.....	24
5. Poderes e Deveres do Administrador Público; Uso e abuso do poder. Poderes Administrativos: Poder Vinculado; Poder Discricionário; Poder Hierárquico; Poder Disciplinar, Poder Regulamentar e Poder de Polícia.	34
6. Atos Administrativos: Conceito; Requisitos; Mérito; Atributos; Classificação; Teoria dos Motivos Determinantes; Invalidação dos Atos Administrativos; Discricionariedade e Vinculação.	38
7. Serviços Públicos: Conceito, caracterização e titularidade; Classificação; Regulamentação e Controle; Permissão, Concessão e Autorização.....	52
8. Estatuto dos Funcionários Públicos do Município do Recife (Lei nº 14.728, de 8 de março de 1985 e alterações posteriores).....	71
9. Processo Administrativo: conceito, requisitos, objetivos, fases, princípios.....	89
Responsabilidade Civil da Administração.	99
Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).....	101

1. DIREITO ADMINISTRATIVO: CONCEITO, OBJETO E FONTES.

Abrangência do direito administrativo

"O Direito Administrativo, como sistema jurídico de normas e princípios, somente veio a lume com a instituição do Estado de Direito, ou seja, quando o Poder criador do direito passou também a respeitá-lo. O fenômeno nasce com os movimentos constitucionalistas, cujo início se deu no final do século XVIII. Através do novo sistema, o Estado passava a ter órgãos específicos para o exercício da administração pública e, por via de consequência, foi necessário o desenvolvimento do quadro normativo disciplinador das relações internas da Administração e das relações entre esta e os administrados. Por isso, pode considerar-se que foi a partir do século XIX que o mundo jurídico abriu os olhos para esse novo ramo jurídico, o Direito Administrativo. [...] Com o desenvolvimento do quadro de princípios e normas voltados à atuação do Estado, o Direito Administrativo se tornou ramo autônomo dentre as matérias jurídicas"¹. Logo, a evolução do Direito Administrativo acompanha a evolução do Estado em si. Conforme a própria noção de limitação de poder ganha forças, surge o Direito Administrativo como área autônoma do Direito apta a regular as relações entre Estado e sociedade.

Neste sentido, "o Direito é tradicionalmente dividido em dois grandes ramos: direito público e direito privado. O direito público tem por objeto principal a regulação dos interesses da sociedade como um todo, a disciplina das relações entre esta e o Estado, e das relações das entidades e órgãos estatais entre si. Tutela ele o interesse público, só alcançando as condutas individuais de forma indireta ou reflexa. [...] Em suma, nas relações jurídicas de direito público o Estado encontra-se em posição de desigualdade jurídica relativamente ao particular, subordinando os interesses deste aos interesses da coletividade, ao interesse público, representados pelo Estado na relação jurídica"². Em se tratando de direito administrativo, se está diante de uma noção de submissão ao interesse público.

"O Direito Administrativo, como novo ramo autônomo, propiciou nos países que o adotaram diversos critérios como foco de seu objeto e conceito. Na França, prevaleceu a ideia de que o objeto desse Direito consistia nas leis reguladoras da Administração. No direito italiano, a corrente dominante o limitava aos atos do Poder Executivo. Outros critérios foram ainda apontados como foco do Direito Administrativo, como o critério de regulação dos órgãos inferiores do Estado e o dos serviços públicos. À medida, porém, que esse ramo jurídico se desenvolvia, verificou-se que sua abrangência se irradiava para um âmbito maior, de forma a alcançar o Estado internamente e a coletividade a que se destina. Muitos são os conceitos encontrados nos

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

² ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

autores modernos de Direito Administrativo. Alguns levam em conta apenas as atividades administrativas em si mesmas; outros preferem dar relevo aos fins desejados pelo Estado. Em nosso entender, porém, o Direito Administrativo, com a evolução que o vem impulsionando contemporaneamente, há de focar-se em dois tipos fundamentais de relações jurídicas: uma, de caráter interno, que existe entre as pessoas administrativas e entre os órgãos que as compõem; outra, de caráter externo, que se forma entre o Estado e a coletividade em geral. Desse modo, sem abdicar dos conceitos dos estudiosos, parece-nos que é possível conceituar o Direito Administrativo como sendo o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir. De fato, tanto é o Direito Administrativo que regula, por exemplo, a relação entre a Administração Direta e as pessoas da respectiva Administração Indireta, como também a ele compete disciplinar a relação entre o Estado e os particulares participantes de uma licitação, ou entre o Estado e a coletividade, quando se concretiza o exercício do poder de polícia"³.

Fontes

A expressão fonte do direito corresponde aos elementos de formação da ciência jurídica ou de um de seus campos. Quando se fala em fontes do direito administrativo, refere-se aos elementos que serviram de aparato lógico para a formação do direito administrativo.

Fontes diretas: são aquelas que primordialmente influenciam na composição do campo jurídico em estudo, no caso, o direito administrativo. Apontam-se como fontes diretas a **Constituição Federal e as leis**. Ambas são normas impostas pelo Estado, de observação coativa.

O direito administrativo não se encontra compilado em um único diploma jurídico, isto é, não existe um Código de Direito Administrativo. O que existe é um conjunto de leis e regulamentos diversos que compõem a área. A base legal do direito administrativo, sem dúvidas, vem da Constituição Federal, que trata de princípios do direito administrativo e estabelece a divisão de competências administrativas, entre outras questões. A partir da Constituição, emanam diversas leis que se inserem no campo do direito administrativo, como a lei de licitações (Lei nº 8.666/1993), a lei do regime jurídico dos servidores públicos civis federais (Lei nº 8.112/1990), a lei do processo administrativo (Lei nº 9.784/1999), a lei dos serviços públicos (Lei nº 8.987/1995), a lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), entre outras.

Fontes indiretas: são aquelas que decorrem das fontes diretas ou que surgem paralelamente a elas. Por exemplo, a **doutrina e a jurisprudência** estabelecem processos de interpretação da norma jurídica, no sentido de que interpretam o que a lei e a Constituição fixam, conferindo rumos para a aplicação das normas do direito administrativo. Já **os costumes e os princípios gerais do Direito** existiam

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

antes mesmo da elaboração da norma, influenciando em sua gênese e irradiando esta influência em todo o processo de aplicação da lei.

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 os 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.

Princípios

Os princípios da Administração Pública são regras que surgem como parâmetros para a interpretação das demais normas jurídicas. Têm a função de oferecer coerência e harmonia para o ordenamento jurídico. Quando houver mais de uma norma, deve-se seguir aquela que mais se compatibiliza com os princípios elencados na Constituição Federal, ou seja, interpreta-se, sempre, consoante os ditames da Constituição.

Princípios constitucionais expressos

São princípios da administração pública, nesta ordem:

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

Para memorizar: veja que as iniciais das palavras formam o vocábulo LIMPE, que remete à limpeza esperada da Administração Pública. 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 Filho⁴ e Spitzcovsky⁵:

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

5 SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Mé-

a) **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.

b) **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.

c) **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 IMORAL SERÁ DIRETAMENTE ILEGAL OU AO MENOS IMPESSOAL, daí a intrínseca ligação com os dois princípios anteriores.

d) **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, a própria expressão concurso público (art. 37, II, CF) remonta ao ideário de que todos devem tomar conhecimento do processo seletivo de servidores do Estado. Diante disso, como será visto, se negar indevidamente a fornecer informações ao administrado caracteriza ato de improbidade administrativa.

No mais, prevê o §1º do artigo 37, CF, evitando que o princípio da publicidade seja deturpado em propaganda político-eleitoral:

tudo, 2011.

Artigo 37, §1º, CF. A **publicidade** dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Somente pela publicidade os indivíduos controlarão a legalidade e a eficiência dos atos administrativos. Os instrumentos para proteção são o direito de petição e as certidões (art. 5º, XXXIV, CF), além do *habeas data* e - residualmente - do mandado de segurança. Neste viés, ainda, prevê o artigo 37, CF em seu §3º:

Artigo 37, §3º, CF. A lei disciplinará as formas de **participação do usuário na administração pública direta e indireta**, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

e) **Princípio da eficiência:** A administração pública deve manter o ampliar a qualidade de seus serviços com controle de gastos. Isso envolve eficiência ao contratar pessoas (o concurso público seleciona os mais qualificados ao exercício do cargo), ao manter tais pessoas em seus cargos (pois é possível exonerar um servidor público por ineficiência) e ao controlar gastos (limitando o teto de remuneração), por exemplo. O núcleo deste princípio é a procura por produtividade e economicidade. Alcança os serviços públicos e os serviços administrativos internos, se referindo diretamente à conduta dos agentes.

Outros princípios administrativos

Além destes cinco princípios administrativo-constitucionais diretamente selecionados pelo constituinte, podem ser apontados como princípios de natureza ética relacionados à função pública a probidade e a motivação:

a) **Princípio da probidade:** um princípio constitucional incluído dentro dos princípios específicos da licitação, é o dever de todo o administrador público, o dever de honestidade e fidelidade com o Estado, com a população, no desempenho de suas funções. Possui contornos mais definidos do que a moralidade. Diógenes Gasparini⁶ alerta que alguns autores veem como distintos os princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas não há características que permitam tratar os mesmos como procedimentos distintos, sendo no máximo possível afirmar que a probidade administrativa é um aspecto particular da moralidade administrativa.

6 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

b) **Princípio da motivação:** É a obrigação conferida ao administrador de motivar todos os atos que edita, gerais ou de efeitos concretos. É considerado, entre os demais princípios, um dos mais importantes, uma vez que sem a motivação não há o devido processo legal, uma vez que a fundamentação surge como meio interpretativo da decisão que levou à prática do ato impugnado, sendo verdadeiro meio de viabilização do controle da legalidade dos atos da Administração.

Motivar significa mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso concreto e relacionar os fatos que concretamente levaram à aplicação daquele dispositivo legal. Todos os atos administrativos devem ser motivados para que o Judiciário possa controlar o mérito do ato administrativo quanto à sua legalidade. Para efetuar esse controle, devem ser observados os motivos dos atos administrativos.

Em relação à necessidade de motivação dos atos administrativos vinculados (aqueles em que a lei aponta um único comportamento possível) e dos atos discricionários (aqueles que a lei, dentro dos limites nela previstos, aponta um ou mais comportamentos possíveis, de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade), a doutrina é unânime na determinação da obrigatoriedade de motivação com relação aos atos administrativos vinculados; todavia, diverge quanto à referida necessidade quanto aos atos discricionários.

Meirelles⁷ entende que o ato discricionário, editado sob os limites da Lei, confere ao administrador uma margem de liberdade para fazer um juízo de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a motivação. No entanto, se houver tal fundamentação, o ato deverá condicionar-se a esta, em razão da necessidade de observância da Teoria dos Motivos Determinantes. O entendimento majoritário da doutrina, porém, é de que, mesmo no ato discricionário, é necessária a motivação para que se saiba qual o caminho adotado pelo administrador. Gasparini⁸, com respaldo no art. 50 da Lei n. 9.784/98, aponta inclusive a superação de tais discussões doutrinárias, pois o referido artigo exige a motivação para todos os atos nele elencados, compreendendo entre estes, tanto os atos discricionários quanto os vinculados.

c) **Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos:** O Estado assumiu a prestação de determinados serviços, por considerar que estes são fundamentais à coletividade. Apesar de os prestar de forma descentralizada ou mesmo delegada, deve a Administração, até por uma questão de coerência, oferecê-los de forma contínua e ininterrupta. Pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, o Estado é obrigado a não interromper a prestação dos serviços que disponibiliza. A respeito, tem-se o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

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

8 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

d) Princípios da Tutela e da Autotutela da Administração Pública: a Administração possui a faculdade de rever os seus atos, de forma a possibilitar a adequação destes à realidade fática em que atua, e declarar nulos os efeitos dos atos eivados de vícios quanto à legalidade. O sistema de controle dos atos da Administração adotado no Brasil é o jurisdicional. Esse sistema possibilita, de forma inexorável, ao Judiciário, a revisão das decisões tomadas no âmbito da Administração, no tocante à sua legalidade. É, portanto, denominado controle finalístico, ou de legalidade.

À Administração, por conseguinte, cabe tanto a anulação dos atos ilegais como a revogação de atos válidos e eficazes, quando considerados inconvenientes ou inoportunos aos fins buscados pela Administração. Essa forma de controle endógeno da Administração denomina-se princípio da autotutela. Ao Poder Judiciário cabe somente a anulação de atos reputados ilegais. O embasamento de tais condutas é pautado nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

Súmula 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473. 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.

Os atos administrativos podem ser extintos por revogação ou anulação. A Administração tem o poder de rever seus próprios atos, não apenas pela via da anulação, mas também pela da revogação. Aliás, não é possível revogar atos vinculados, mas apenas discricionários. A revogação se aplica nas situações de conveniência e oportunidade, quanto que a anulação serve para as situações de vício de legalidade.

e) Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade: Razoabilidade e proporcionalidade são fundamentos de caráter instrumental na solução de conflitos que se estabeleçam entre direitos, notadamente quando não há legislação infraconstitucional específica abordando a temática objeto de conflito. Neste sentido, quando o poder público toma determinada decisão administrativa deve se utilizar destes vetores para determinar se o ato é correto ou não, se está atingindo indevidamente uma esfera de direitos ou se é regular. Tanto a razoabilidade quanto a proporcionalidade servem para evitar interpretações esdrúxulas manifestamente contrárias às finalidades do texto declaratório.

Razoabilidade e proporcionalidade guardam, assim, a mesma finalidade, mas se distinguem em alguns pontos. Historicamente, a razoabilidade se desenvolveu no direito anglo-saxônico, ao passo que a proporcionalidade se origi-

na do direito germânico (muito mais metódico, objetivo e organizado), muito embora uma tenha buscado inspiração na outra certas vezes. Por conta de sua origem, a proporcionalidade tem parâmetros mais claros nos quais pode ser trabalhada, enquanto a razoabilidade permite um processo interpretativo mais livre. Evidencia-se o maior sentido jurídico e o evidente caráter delimitado da proporcionalidade pela adoção em doutrina de sua divisão clássica em 3 sentidos:

- adequação, pertinência ou idoneidade: significa que o meio escolhido é, de fato, capaz de atingir o objetivo pretendido;

- necessidade ou exigibilidade: a adoção da medida restritiva de um direito humano ou fundamental somente é legítima se indispensável na situação em concreto e se não for possível outra solução menos gravosa;

- proporcionalidade em sentido estrito: tem o sentido de máxima efetividade e mínima restrição a ser guardado com relação a cada ato jurídico que recaia sobre um direito humano ou fundamental, notadamente verificando se há uma proporção adequada entre os meios utilizados e os fins desejados.

f) Supremacia do interesse público sobre o privado: Na maioria das vezes, a Administração, para buscar de maneira eficaz tais interesses, necessita ainda de se colocar em um patamar de superioridade em relação aos particulares, numa relação de verticalidade, e para isto se utiliza do princípio da supremacia, conjugado ao princípio da indisponibilidade, pois, tecnicamente, tal prerrogativa é irrenunciável, por não haver faculdade de atuação ou não do Poder Público, mas sim "dever" de atuação.

Sempre que houver conflito entre um interesse individual e um interesse público coletivo, deve prevalecer o interesse público. São as prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque esta atua por conta de tal interesse. Com efeito, o exame do princípio é predominantemente feito no caso concreto, analisando a situação de conflito entre o particular e o interesse público e mensurando qual deve prevalecer.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E PRINCÍPIOS.

1) Princípios da Administração Pública

Os valores éticos inerentes ao Estado, os quais permitem que ele consolide o bem comum e garanta a preservação dos interesses da coletividade, se encontram exteriorizados em princípios e regras. Estes, por sua vez, são estabelecidos na Constituição Federal e em legislações infraconstitucionais, a exemplo das que serão estudadas neste tópico, quais sejam: Decreto nº 1.171/94, Lei nº 8.112/90 e Lei nº 8.429/92.

Todas as diretivas de leis específicas sobre a ética no setor público partem da Constituição Federal, que estabelece alguns princípios fundamentais para a ética no setor

NOÇÕES DE DIREITO FINANCEIRO

Conceito. Orçamento Público: conceitos e princípios orçamentários;	01
ciclo orçamentário e exercício financeiro;	08
leis orçamentárias;	09
processo legislativo orçamentário;	11
créditos adicionais;	15
dotação dos poderes e órgãos; vedações orçamentárias constitucionais.	16
Despesa Pública: conceito, classificação, estágios e os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Receita Pública: conceito, classificação, estágios, dívida ativa, repartição de receitas e efeitos da LRF.	17
Crédito Público: conceito, classificação dos empréstimos e dívida pública na Lei nº 4.320/1964 e na LRF.	22
A atividade financeira do Estado: conceito, características e os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).	34

CONCEITO. ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS E PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS;

ORÇAMENTO PÚBLICO:

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

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

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

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

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

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

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

de comunicar um conjunto de números de difícil entendimento ou valores sem base de comparação, é possível divulgar informações do tipo "a prefeitura vai gastar 15% dos seus recursos com pavimentação", por exemplo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os orçamentos sintéticos, ao apresentar o orçamento (ou partes dele, como o plano de obras e os orçamentos setoriais) de forma resumida, fornecem uma informação rápida e acessível.

A análise vertical permite compreender o que de fato influencia a receita e para onde se destinam os recursos, sem a “poluição numérica” de dezenas de rubricas de baixo valor. Funciona como um demonstrativo de origens e aplicações dos recursos da prefeitura, permitindo identificar com clareza o grau de dependência do governo de recursos próprios e de terceiros, a importância relativa das principais despesas, através do esclarecimento da proporção dos recursos destinada ao pagamento do serviço de terceiros, dos materiais de consumo, encargos financeiros, obras, etc.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Princípios Orçamentários

Evolução histórica dos princípios orçamentários constitucionais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir de 1967, a Constituição deixou de consignar expressamente o mandamento de que o orçamento seria uno, inserto no texto constitucional desde 1934. Coincidentemente, foi nessa Constituição que, ao lado do orçamento anual, se introduziu o orçamento plurianual de investimentos. Desta maneira, introduziu-se um novo **PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL-ORÇAMENTÁRIO, O DA PROGRAMAÇÃO** - a programação constante da lei orçamentária