

Câmara Municipal de Maceió do Estado de Alagoas

MACEIÓ-AL

Comum aos Cargos de Nível Superior:

- Analista de Controle Interno
- Analista de Planejamento e Orçamento

Edital nº 001/2018, de 15 de janeiro de 2018

JN079-2018

DADOS DA OBRA

Título da obra: Câmara Municipal de Maceió do Estado de Alagoas

Cargo: Comum aos Cargos de Nível Superior

(Baseado no Edital nº 001/2018, de 15 de janeiro de 2018)

- Língua Portuguesa
- Fundamentos da Administração Pública

Gestão de Conteúdos

Emanuela Amaral de Souza

Diagramação

Elaine Cristina
Igor de Oliveira
Camila Lopes

Produção Editorial

Suelen Domenica Pereira

Capa

Joel Ferreira dos Santos

Editoração Eletrônica

Marlene Moreno

SUMÁRIO

Língua Portuguesa

Compreensão e interpretação de textos.....	83
Características dos diversos gêneros textuais.....	86
Tipologia textual. (sequências narrativa, descritiva, argumentativa, expositiva, injuntiva e dialogal).....	85
Elementos de coesão e coerência textual.....	86
Funções da linguagem,	103
Ortografia oficial.....	44
Acentuação gráfica.....	47
Emprego do sinal indicativo de crase.....	71
Pontuação.....	50
Emprego e descrição das classes de palavras.....	07
Sintaxe da oração e do período. (ênfase em concordância e regência).....	63
Significação das palavras e inferência lexical através do contexto.....	76

Fundamentos da Administração Pública

Administração Pública e Governo: conceito e objetivos	01
Evolução dos modelos de administração pública	02
Evolução dos modelos de administração pública. Os princípios norteadores do serviço público - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência	04
Poderes e deveres do administrador público	07
Transparência, informação e controle social na Administração Pública. Tipos e formas de controle. Controle interno e externo	12
Contratos administrativos: conceito, características, formalização. Licitação: conceito, finalidades, princípios e objeto; obrigatoriedade, dispensa, inexigibilidade e vedação; modalidades e tipos; procedimento, revogação e anulação; sanções; normas gerais de licitação; recursos administrativos e tutela judicial. Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores	19

FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública e Governo: conceito e objetivos	01
Evolução dos modelos de administração pública	02
Evolução dos modelos de administração pública. Os princípios norteadores do serviço público - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência	04
Poderes e deveres do administrador público	07
Transparência, informação e controle social na Administração Pública. Tipos e formas de controle. Controle interno e externo	12
Contratos administrativos: conceito, características, formalização. Licitação: conceito, finalidades, princípios e objeto; obrigatoriedade, dispensa, inexigibilidade e vedação; modalidades e tipos; procedimento, revogação e anulação; sanções; normas gerais de licitação; recursos administrativos e tutela judicial. Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores	19

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO: CONCEITO E OBJETIVOS.

O conceito de administração representa uma governabilidade, gestão de uma empresa ou organização de forma que as atividades sejam administradas com planejamento, organização, direção, e controle. Montana e Charnov em 2003 asseveraram que o ato de administrar é trabalhar com e por intermédio de outras pessoas na busca de realizar objetivos da organização bem como de seus membros.

A administração tem uma série de características entre elas: um circuito de atividades interligadas, buscar de obtenção de resultados, proporcionar a utilização dos recursos físicos e materiais disponíveis, envolver atividades de planejamento, organização, direção e controle.

O planejamento consiste em definir objetivos para traçar metas, assim identificando forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Interpretam-se dados, analisam-se recursos. O planejamento ocorre com base em muito estudo, muita pesquisa, antes da implantação de qualquer coisa, ele pode durar meses ou até anos.

Organizar significa preparar processos a fim de obter os resultados planejados.

Direção, neste procedimento decisões são necessárias, para que os objetivos relacionados no planejamento continuem alinhados.

Controle, aqui é possível vislumbrar todo o processo de planejar, organizar e direcionar. Liderar e discernir se o resultado foi o almejado. Assim é possível recomeçar um novo ciclo com mais planejamento e suas etapas subsequentes.

Para administrar nos mais variados níveis de organização é necessário ter habilidades, estas são divididas em três grupos: as Habilidades Técnicas são habilidades que necessitam de conhecimento especializado e procedimentos específicos e pode ser obtida através de instrução. As Habilidades Humanas envolvem também aptidão, pois interage com as pessoas e suas atitudes, exige compreensão para liderar com eficiência. As Habilidades Conceituais englobam um conhecimento geral das organizações, o gestor precisa conhecer cada setor, como ele trabalha e para que ele existe.

De acordo com Chiavenato a estrutura garante a totalidade de um sistema e permite sua integridade, assim são as organizações, diversos órgãos agrupados hierarquicamente, os sistemas de responsabilidade, sistemas de autoridade e os sistemas de comunicações são componentes estruturais.

Existem vários modelos de organização, Organização Empresarial, Organização Máquina, Organização Política entre outras. As organizações possuem seus níveis de influência. O nível estratégico é representado pelos gestores e o nível tático, representado pelos gerentes. Eles são importantes para manter tudo sob controle. O gerente tem uma visão global, ele coordena, define, formula, estabelece uma autoridade de forma construtiva, competente, enérgica e única. Fayol nomeia 16 diferentes

atribuições dos gerentes. Os gerentes são responsáveis pelo elo entre o nível operacional, onde os colaboradores desenvolvem os produtos e serviços da organização.

As Organizações formais possuem uma estrutura hierárquica com suas regras e seus padrões. Os Organogramas com sua estrutura bem dimensionada podem facilitar a autonomia interna, agilizando o processo de desenvolvimento de produtos e serviços. O mundo empresarial cada vez mais competitivo e os clientes a cada dia mais exigentes levam as organizações a pensar na sua estrutura, para se adequar ao que o mercado procura. Com os órgãos bem dispostos nessa representação gráfica, fica mais bem objetivada a hierarquia bem como o entrosamento entre os cargos.

As organizações fazem uso do organograma que melhor representa a realidade da empresa, vale lembrar que o modelo piramidal ficou obsoleto, hoje o que vale é a contribuição, são muitas pessoas empenhadas no desenvolvimento da empresa, todos contribuem com ideias na tomada de decisão.

Com vistas às diversidades de informações, é preciso estar atento para sua relevância, nas organizações as informações são importantes, mesmo em tomada de decisões. É necessário avaliar a qualidade da informação e saber aplicar em momentos oportunos.

Para o desenvolvimento de sistemas de informação, há que se definir qual informação e como ela vai ser mantida no sistema, deve haver um estudo no organograma da empresa verificando assim quais os dados e quais os campos vão ser necessários para essa implantação. Cada empresa tem suas características e suas necessidades, e o sistema de informação se adequa a organização e aos seus propósitos.

Para as organizações as pessoas são as mais importantes, por isso tantos estudos a fim de sanar interrogações a respeito da complexidade do ser humano. Maslow diz que em primeiro na base da pirâmide vem às necessidades fisiológicas, como: fome, sede sono, sexo, depois ele nomeia segurança como o segundo item mais importante, estabilidade no trabalho, por exemplo, logo depois necessidades afetivo sociais, como pertencer a um grupo, ter amigos, família; necessidades de status e estima, aqui podemos dar como exemplo a necessidade das pessoas em ter reconhecimento, por seu trabalho por seu empenho, no topo Maslow colocou as necessidades de auto realização, em que o indivíduo procura tornar-se aquilo que ele pode ser, explorando suas possibilidades.

O raciocínio de Viktor Frankl " vontade de sentido" também é coerente, ele nos atenta para o fato de que nem sempre a pirâmide de Maslow ocorre em todas as escalas de uma forma sequencial, de acordo com ele, o que nos move é aquilo que faz com que nossa vida tenha sentido, nossas necessidades aparecem de forma aleatória, são nossas motivações que nos levam a agir. Os colaboradores são estimulados, fazendo o que gostam, as pessoas alocam mais tempo nas atividades em que estão motivados. Sendo assim um funcionário trabalhando em uma determinada tarefa, pode sentir autorealização sem necessariamente ter passado por todas as escalas da pirâmide. Mas o que é

realização para um, não é realização para todas as pessoas. O ser humano é insaciável, quando realiza algo que desejou intensamente, logo cobiçara outras coisas.

O comportamento das pessoas nas organizações afeta diretamente na imagem, no sucesso ou insucesso da mesma, o comportamento dos colaboradores reflete seu desempenho. Há uma necessidade das pessoas de ter incentivos para que o trabalho flua, a motivação é intrínseca, mas os estímulos são imprescindíveis para que a motivação pelo trabalho continue gerando resultados para a empresa.

Os líderes são importantes no processo de sobrevivência no mercado, Lacombe descreveu que o líder tem condição de exercer, função, tarefa ou responsabilidade quando é responsável pelo grupo. Um líder precisa ser motivado, competente, conseguir conquistar e conhecer as pessoas, ter habilidades e intercalar objetivos pessoais e organizacionais. O estilo do líder Democrático contribui na condução das organizações, ele delega não só tarefas, mas poderes, isso é importante para estimular os mais diversos profissionais dentro da organização.

No processo de centralização a tomada de decisões é unilateral, deixando os colaboradores travados, sem poder de opinião. Já no processo de descentralização existe maior estímulo por parte dos funcionários, podendo opinar eles se sentem parte ativa da empresa.

Existem benefícios assegurados por leis e benefícios espontâneos. Um bom plano de benefícios motivam os colaboradores. O funcionário hoje com todo seu conhecimento adquirido na empresa tem sido tratado como ativo não mais como recurso. Dar estímulos como os benefícios contribuem para a permanência do funcionário na organização. São inúmeras vantagens tanto para o empregado quanto para o empregador. Reduzindo insatisfações e aumentando a produção, gerando assim resultados satisfatórios.

Fonte: <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/principios-da-administracao-o-conceito-da-administracao-e-suas-funcoes/57654/>

EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

O pensamento administrativo pode ser conceituado como um enfoque específico a um aspecto particular da organização, ou uma forma peculiar de estudá-la, e a organização desses pensamentos são formadores de teorias a serem estudadas pela Teoria Geral da Administração. Para facilitar o estudo, as teorias são agrupadas em Escolas e essas, como definido por Maximiano (2006), são a mesma linha de pensamento ou conjunto de autores que utilizam o mesmo enfoque. Por meio de uma breve revisão teórica do campo, o presente artigo objetiva um estudo introdutório da evolução das Teorias da Administração e das características mais marcantes de cada uma, tendo como base a Teoria Clássica, uma vez que essa serviu de fundamento à todos os pensamentos posteriores. A abordagem do tema

torna-se relevante devido à importância do mesmo para o entendimento das organizações e para construção do pensamento administrativo atual, exigente de profissionais ecléticos, flexíveis e adaptáveis.

2. DESENVOLVIMENTO

Cada teoria administrativa procurou privilegiar ou enfatizar uma variável, omitindo ou desprezando todas as demais. Segundo Garcia e Bronzo (2000) as teorias são propostas de acordo com os contextos históricos em que estão inseridas, enfatizando os problemas mais importantes enfrentados na época em quem foram fundamentadas. A primeira Escola foi a Clássica, responsável pela ênfase nas tarefas por Frederick Taylor e Henry Ford e fonte de embasamento de todas as outras teorias posteriores, seja como crítica aos pontos falhos dessa ou apropriando-se das vantagens oferecidas pela mesma. A Escola de Relações Humanas logo após a consolidação do pensamento clássico como uma espécie de crítica ao dito pelas teorias anteriores, que tinham o funcionário como recurso produtivo. Ainda depois das teorias Comportamentais, a Teoria Neoclássica surgiu unindo os pensamentos de quase todas as outras teorias prévias.

As origens dos métodos do Pensamento Administrativo Clássico

As mudanças ocorridas no início do séc XX, em decorrência da Revolução Industrial, exigiram métodos que aumentassem a produtividade fabril e economizassem mão-de-obra evitando desperdícios, ou seja, "a improvisação deve ceder lugar ao planejamento e o empirismo à ciência: a Ciência da Administração." (CHIAVENATO, 2004, p. 43). Faz-se importante nesse contexto, uma retrospectiva histórica, uma vez que, já no séc. XVII Descartes já negava todo saber que fosse tradicional, ou seja, baseado em costumes e crenças, afirmando que esses deviam ser substituídos pelo racional e no séc. XVIII, o Racionalismo passou a ser aplicado às ciências naturais e sociais, porém o trabalho ainda não abandonara as antigas técnicas para adotar "a racionalização da organização e execução do trabalho." (MOTTA; VASCONCELOS, 2002, p. 32).

Os princípios e as técnicas das Teorias Clássicas

Frederick Taylor, buscou o desejado aumento produtivo tomando como base a eficiência dos trabalhadores. Analisando esses e seus modos de produção, identificou falhas no processo produtivo geradoras de baixa produtividade, uma vez que, para ele, cada operário produzia um terço do que poderia produzir (processo que ele nomeou "vadiagem sistemática"). Tal fato o fez despertar para a necessidade de criação de um método racional padrão de produção em detrimento das práticas tradicionais, que ainda deixava resquícios nas fábricas. Essa teoria leva o nome de Administração Científica "devido à tentativa de aplicação dos métodos da ciência aos trabalhos operacionais a fim de aumentar a eficiência industrial. Os principais métodos científicos são a observação e mensuração." (CHIAVENATO, 2004, p. 41).

As standardizações no processo e nas ferramentas utilizadas no trabalho, permitiram a criação do método ideal de produção (the best way) baseado no estudo de tempos e movimentos (motion-time study) e, conseqüentemente, o surgimento da gerência cujas principais funções eram o planejamento da melhor forma de execução do trabalho e o controle do mesmo. Para possibilitar o gerenciamento efetivo, responsável também pela organização do ambiente, o trabalho foi fragmentado, centralizaram-se as decisões e a magnitude de controle de cada chefe foi diminuída, buscando estruturas e sistemas perfeitos, nos quais as responsabilidades eram bem delineadas. Taylor dissociou os princípios das técnicas, uma vez que “os trabalhadores e seus supervisores imediatos deveriam ocupar-se exclusivamente da produção. Toda atividade cerebral deve ser removida da fábrica e centralizada no departamento de planejamento [...]” (MAXIMIANO, 2006, p.41). O método de Taylor apoiava-se na supervisão funcional, estabelecendo que todas as fases do trabalho devem ser acompanhadas de modo a verificar se as operações estão sendo desenvolvidas em conformidades com as instruções programadas e estas instruções devem ser transmitidas a todos os empregados, por meio da descrição detalhada de cargos e tarefas. Em suma, o Taylorismo baseia-se na divisão do trabalho por meio das tarefas: “a questão não é trabalhar duro, nem depressa, mas trabalhar de forma inteligente.” (MAXIMIANO, 2006, p.41-42). Mesmo com esse pensamento e do plano de incentivo salarial (pagamento por produção), Taylor foi considerado o maior inimigo do trabalhador.

Henri Fayol, teórico clássico com ênfase na estrutura organizacional, segundo Chiavenato, defendia que:

[...] a eficiência da empresa é muito mais do que a soma da eficiência dos seus trabalhadores, e que ela deve ser alcançada por meio da racionalidade, isto é, da adequação dos meios (órgãos e cargos) aos fins que se deseja alcançar. (CHIAVENATO, 2000, p. 11).

Fayol traz em sua teoria funcionalista a abordagem prescritiva e normativa, uma vez que a ciência administrativa, como toda ciência, deve basear-se em leis ou princípios globalmente aplicáveis. Sua maior contribuição para a administração geral são as funções administrativas – prever, organizar, comandar, coordenar e controlar – que são as próprias funções do administrador ainda nos dias atuais. A função administrativa nesse novo enfoque deixa de ser exclusiva da alta gerência, ficando difundida proporcionalmente entre todos os níveis hierárquicos, quando mais alto o cargo, mais funções administrativas apareciam, mas, ainda assim, os executivos têm maior responsabilidade administrativa, distinguindo-se das funções técnicas, isto é, ainda havia distinção entre princípios e técnicas. Fayol adotou alguns princípios da Administração Científica, como a divisão do trabalho e disciplina, abandonando outros e acrescentando os princípios de autoridade e responsabilidade, espírito de equipe e iniciativa, entre outros. Enquanto Ford e Taylor cuidaram da empresa de baixo pra cima, Fayol cuidou da empresa de cima pra baixo.

O quarto integrante da Escola Clássica, Max Weber, buscou sintetizar os pontos comuns às organizações formais modernas em detrimento as organizações primitivas. Weber se assemelhou aos outros Clássicos ao identificar nas organizações as chamadas disfunções burocráticas, isto é, o seguimento rígido das regras, não levando em conta a variabilidade humana, como na abordagem dos outros.

As teorias posteriores ao pensamento Clássico

Conforme Maximiano (2000) as pessoas não eram negligenciadas pelas teorias clássicas, mas eram consideradas recursos do processo produtivo. “Essa maneira prescritiva de lidar com os problemas organizacionais é entendida pela inexistência de referências na época.” (COLLA, 2003). Em decorrência dos problemas tidos por tal pensamento, fez-se necessária a adoção de um método que considerasse as pessoas o fator primordial no processo administrativo, ou seja, o enfoque passou a ser comportamental. Esse princípio comportamental pode ser subdividido em dois grandes grupos: o comportamento individual e o coletivo. Tal pensamento “surgiu graças ao desenvolvimento das ciências sociais, notadamente a Psicologia e, em particular, a Psicologia do Trabalho.” (CHIAVENATO, 2004, p.80), reconhecendo então “a possibilidade de incluir uma maior parcela dos membros da organização, antes simples executores de ordens, no papel de tomador de decisão, exercitando seu julgamento [...]” (AGOSTINHO, 2003).

Chiavenato (2004) ainda destaca que entre as teorias Clássica e das Relações Humanas, surgiram autores que, apesar de defenderem os princípios clássicos, foram pioneiros em revisar, criticar e reformular tais bases administrativas, tais como: Hugo Munsterberg (responsável pela aplicação da psicologia às organizações e testes de seleção de pessoal), Ordway Tead (pioneiro na abordagem da liderança democrática na administração), Mary Parker Follet (introdutora da corrente psicológica na Administração e da lei da situação: o certo e errado são determinados pela situação concreta), Chester Barnard (precursor da teoria da cooperação na organização, visando superar as limitações pessoais).

A primeira Escola com enfoque comportamental foi a de Relações Humanas que surgiu “como consequência das conclusões da Experiência de Hawthorne, desenvolvida por Elton Mayo e colaboradores. Apesar dessa experiência ter sido o precursor da Escola de Relações Humanas, a Teoria Comportamental tem o seu início com Herbert Simon, responsável por apontar a limitação imposta pela racionalidade científica.

Essa teoria nasceu como uma forma de reação e oposição à Teoria Clássica da Administração.” (CHIAVENATO, 2004, p.83). As ideias centrais desse movimento baseiam-se no conceito de homo social em oposição ao homo economicus, tendo em vista que para tais pensadores o homem tem necessidades superiores à recompensa exclusivamente econômica. Apesar de não ter sido essa a hipótese inicial de estudo, a experiência na Western Electric de Hawthorne permitiram aos pesquisadores conhecer, também, a superioridade do grupo informal na produtividade em relação ao grupo formal. “Por

grupos informais entendemos um conjunto de indivíduos suficientemente pequeno, de forma que possam comunicar-se entre si direta e frequentemente.” (PEREIRA apud MOTTA; VASCONCELOS, 2002, p.63).

Uma vez reconhecido que o a recompensa salarial não é suficiente, surge a política de incentivos psicossociais, com o objetivo de motivar e satisfazer o trabalhador para que esse trabalhe em função do objetivo formal da empresa, conforme destacado por Motta e Vasconcelos:

[...] preocupada com a relação entre a moral e a produtividade, a Escola de Relações Humanas colocou na motivação a grande possibilidade de levar o indivíduo a trabalhar para o atingimento dos objetivos da organização formal. (MOTTA; VASCONCELOS, 2002, p.63)

Tal princípio é antagônico ao proposto pelas teorias Clássicas uma vez que abrange, além dos incentivos financeiros, o reconhecimento do trabalhador, instigando a sua autoestima e sentimento de realização. Dentro do campo da motivação humana salientam-se os teóricos Abraham Maslow e Frederick Herzberg. Moraes, Sant’anna e Kilimnik (2005) ressaltam como os estados psicológicos são capazes de determinar a motivação e a satisfação nas tarefas e como os trabalhadores passam a agir de acordo com a direção determinada pela empresa, em razão de tais:

O primeiro desses estados é definido como a significância percebida ou o grau com que o sujeito vê seu trabalho como importante, valioso e significativo, dentro de sua escala de valores. O segundo refere-se à responsabilidade percebida pelo trabalhador em relação a seu trabalho, isto é, ao grau em que o profissional se sente responsável pelos resultados do trabalho que executa. Já o terceiro, diz respeito ao conhecimento dos resultados do trabalho, ou seja, ao grau em que o indivíduo conhece e entende seu desempenho efetivo na tarefa. (MORAES; SANT’ANNA; KILIMNIK, 2005).

A abordagem Neoclássica surgiu após a Teoria Comportamental e nada mais é do que o resgate da Teoria Clássica atualizada e redimensionada aos problemas administrativos atuais, como o próprio nome já indica, e ao tamanho das organizações contemporâneas. A mesma caracteriza-se por uma forte ênfase nos aspectos práticos da Administração, pelo pragmatismo e pela busca de resultados reais e palpáveis. Nesse método a ênfase se dá nos objetivos e nos resultados, ou seja, na eficiência, tendo em vista que, para essa, todas as organizações com essa finalidade. Essa proposição absorve o conteúdo de quase todas as outras teorias antecedentes, “expurgando-os dos exageros e distorções típicos do pioneirismo” (CHIAVENATO, 2004, p. 148). Os neoclássicos consideram “a Administração uma técnica social básica. Isso leva à necessidade de que o administrador conheça [...] aspectos relacionados à direção de pessoas dentro das organizações” (CHIAVENATO, 2004, p. 148), orientando os comportamentos de modo a atingir os objetivos organizacionais através da comunicação, motivação e liderança.

A Administração e suas teorias no mundo contemporâneo

Os teóricos clássicos têm importâncias positivas e negativas, até os dias de hoje. Para Chiavenato, Fayol e Taylor têm importância histórica para as organizações:

O pioneiro da Teoria Clássica, Henri Fayol, é considerado – juntamente com Taylor – um dos fundadores da moderna Administração. Definiu as funções básicas da empresa, o conceito de Administração [...], bem como procedimentos universais a serem aplicados a qualquer tipo de organização ou empresa. (CHIAVENATO, 2004, p.74)

Segundo Morgan (1997), o uso de máquinas reduziu os trabalhadores a autômatos, não sendo permitido ao operário ser humano, isto é, exercer sua capacidade de pensar e se adaptar as diversas situações, além da visão ilusória de que as tarefas enfrentadas pelas organizações podem baseadas naquelas desempenhadas pelas máquinas, inibindo a inovação. Com isso, os empregados perdem oportunidades de crescimento pessoal, despendendo muitas horas por dia em trabalho que não valorizam nem apreciam, enquanto as organizações perdem contribuições criativas e inteligentes que a maioria dos empregados é capaz de fazer, se permitido.

No outro extremo filosófico destacam-se os métodos que valorizam exatamente o desprezado pelas Teorias Clássicas: “a criatividade é o elemento central, sendo percebida como necessária para a geração de propriedade intelectual.” (BENDASSOLLI et al., 2009). As organizações contemporâneas têm percebido a capacidade intelectual e dado merecido reconhecimento à iniciativa de seus funcionários, identificando essas como fundamentais para melhorias no processo produtivo e essa forma de gestão tem alto valor no mercado contemporâneo, pois atende às necessidades da organização e seus trabalhadores e permite a integração ao mercado atendido por essa.

Texto adaptado de: <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/teorias-administrativas-a-evolucao-em-decorrencia-das-necessidades/35538/>

OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO SERVIÇO PÚBLICO - LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA.

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 Filho¹ e Spitzcovsky²:

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

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

FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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 ATO 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:

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 Gasparini³ alerta que alguns autores tratam 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.

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.

³ GASPARI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

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 uníssona na determinação da obrigatoriedade de motivação com relação aos atos administrativos vinculados; todavia, diverge quanto à referida necessidade quanto aos atos discricionários.

Meirelles⁴ 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. Gasparini⁵, 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.

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 origina 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:

FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- 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.

PODERES E DEVERES DO ADMINISTRADOR PÚBLICO.

O Estado possui papel central de disciplinar a sociedade. Como não pode fazê-lo sozinho, constitui agentes que exercerão tal papel. No exercício de suas atribuições, são conferidas prerrogativas aos agentes, indispensáveis à consecução dos fins públicos, que são os **poderes administrativos**. Em contrapartida, surgirão deveres específicos, que são **deveres administrativos**.

Os poderes conferidos à administração surgem como instrumentos para a preservação dos interesses da coletividade. Caso a administração se utilize destes poderes para fins diversos de preservação dos interesses da sociedade, estará cometendo abuso de poder, ou seja, incidindo em ilegalidade. Neste caso, o Poder Judiciário poderá efetuar controle dos atos administrativos que impliquem em excesso ou abuso de poder.

Quanto aos poderes administrativos, eles podem ser colocados como prerrogativas de direito público conferidas aos agentes públicos, com vistas a permitir que o Estado alcance os seus fins. Evidentemente, em contrapartida a estes poderes, surgem deveres ao administrador.

“O poder administrativo representa uma prerrogativa especial de direito público outorgada aos agentes do Estado. Cada um desses terá a seu cargo a execução de

certas funções. Ora, se tais funções foram por lei cometidas aos agentes, devem eles exercê-las, pois que seu exercício é voltado para beneficiar a coletividade. Ao fazê-lo, dentro dos limites que a lei traçou, pode dizer-se que usaram normalmente os seus poderes. **Uso do poder, portanto, é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere**”⁶.

Neste sentido, “os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade. Sendo assim, deles emanam duas ordens de consequência: **1ª) são eles irrenunciáveis; e 2ª) devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares**. Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes. Esse **aspecto duplice do poder administrativo é que se denomina de poder-dever de agir**”⁷. Percebe-se que, diferentemente dos particulares aos quais, quando conferido um poder, podem optar por exercê-lo ou não, a Administração não tem faculdade de agir, afinal, sua atuação se dá dentro de objetos de interesse público. Logo, a abstenção não pode ser aceita, o que transforma o poder de agir também num dever de fazê-lo: daí se afirmar um poder-dever. Com efeito, o agente omissor poderá ser responsabilizado.

Os poderes da Administração se dividem em: **vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia**.

Poder vinculado

No poder vinculado não há qualquer liberdade quanto à atividade que deva ser praticada, cabendo ao administrador se sujeitar por completo ao mandamento da lei. Nos atos vinculados, o agente apenas reproduz os elementos da lei. Afinal, o administrador se encontra diante de situações que comportam solução única anteriormente prevista por lei. Portanto, não há espaço para que o administrador faça um juízo discricionário, de conveniência e oportunidade. Ele é obrigado a praticar o ato daquela forma, porque a lei assim prevê. Ex.: pedido de aposentadoria compulsória por servidor que já completou 70 anos; pedido de licença para prestar serviço militar obrigatório.

Poder discricionário

Existem situações em que o próprio agente tem a possibilidade de valorar a sua conduta. Logo, no poder discricionário o administrador não está diante de situações que comportam solução única. Possui, assim, um espaço para exercer um juízo de valores de conveniência e oportunidade.

Conveniência = condições em que irá agir
Oportunidade = momento em que irá agir

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

Discricionariedade = oportunidade + conveniência

A discricionariedade pode ser exercida tanto quando o ato é praticado quanto, num momento futuro, na circunstância de sua revogação.

Uma das principais limitações ao poder discricionário é a adequação, correspondente à adequação da conduta escolhida pelo agente à finalidade expressa em lei. O segundo limite é o da verificação dos motivos⁸. Neste sentido, discricionariedade não pode se confundir com arbitrariedade – a última é uma conduta ilegítima e quanto a ela caberá controle de legalidade perante o Poder Judiciário.

“O controle judicial, entretanto, não pode ir ao extremo de admitir que o juiz se substitua ao administrador. Vale dizer: não pode o juiz entrar no terreno que a lei reservou aos agentes da Administração, perquirindo os critérios de conveniência e oportunidade que lhe inspiraram a conduta. A razão é simples: se o juiz se atém ao exame da legalidade dos atos, não poderá questionar critérios que a própria lei defere ao administrador. [...] Modernamente, os doutrinadores têm considerado os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como valores que podem ensejar o controle da discricionariedade, enfrentando situações que, embora com aparência de legalidade, retratam verdadeiro abuso de poder. [...] A exacerbação ilegítima desse tipo de controle reflete ofensa ao princípio republicano da separação dos poderes”⁹.

Há quem diga que, por haver tal liberdade, não existe o dever de motivação, mas isso não está correto: aqui, mais que nunca, o dever de motivar se faz presente, demonstrando que não houve arbítrio na decisão tomada pelo administrador. Basicamente, não é porque o administrador tem liberdade para decidir de outra forma que o fará sem cometer arbitrariedades e, caso o faça, incidirá em ilicitude. O ato discricionário que ofenda os parâmetros da razoabilidade é atentatório à lei. Afinal, não obstante a discricionariedade seja uma prerrogativa da administração, o seu maior objetivo é o atendimento aos interesses da coletividade.

Poder regulamentar

Em linhas gerais, poder regulamentar é o **poder conferido à administração de elaborar decretos e regulamentos**. Percebe-se que o Poder Executivo, nestas situações, exerce força normativa, expedindo normas que se revestem, como qualquer outra, de abstração e generalidade.

Quando o Poder Legislativo edita suas leis nem sempre possibilita que elas sejam executadas. A aplicação prática fica a cargo do Poder Executivo, que irá editar decretos e regulamentos com capacidade de dar execução às leis editadas pelo Poder Legislativo. Trata-se de prerrogativa **complementar** à lei, não podendo em hipótese alguma o Executivo alterar o seu conteúdo. Entretanto, poderá o

Executivo criar **obrigações subsidiárias**, que se impõem ao administrado ao lado das obrigações primárias fixadas na própria lei.

Caso ocorra **abuso ao poder regulamentar**, caberá ao Congresso Nacional sustar o ato: “Art. 49, CF. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Segundo entendimento majoritário, tanto os decretos quanto os regulamentos podem ser **autônomos** (atos de natureza originária ou primária) ou **de execução** (atos de natureza derivada ou secundária), embora a essência do poder regulamentar seja composta pelos decretos e regulamentos de execução. O regulamento autônomo pode ser editado independentemente da existência de lei anterior, se encontrando no mesmo patamar hierárquico que a lei – por isso, é passível de controle de constitucionalidade. Os regulamentos de execução dependem da existência de lei anterior para que possam ser editados e devem obedecer aos seus limites, sob pena de ilegalidade – deste modo, se sujeitam a controle de legalidade.

Nos termos do artigo 84, IV, CF, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei, atividade que não pode ser delegada, nos termos do parágrafo único. Em que pese o teor do dispositivo que poderia dar a entender que a existência de decretos autônomos é impedida, o próprio STF já reconheceu decretos autônomos como válidos em situações excepcionais. Carvalho Filho¹⁰, a respeito, afirma que somente são decretos e regulamentos que tipicamente caracterizam o poder regulamentar aqueles que são de natureza derivada – o autor admite que existem decretos e regulamentos autônomos, mas diz que não são atos do poder regulamentar.

A classificação dos decretos e regulamentos em autônomos e de execução é bastante relevante para fins de controle judicial. Em se tratando de decreto de execução, o parâmetro de controle será a lei a qual o decreto está vinculado, ocorrendo mero **controle de legalidade** como regra – não caberá controle de constitucionalidade por ações diretas de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, mas caberá por arguição de descumprimento de preceito fundamental – **ADPF**, cujo caráter é mais amplo e permite o controle sobre atos regulamentares derivados de lei, tal como será cabível **mandado de injunção**. Em se tratando de decreto autônomo, o parâmetro de controle sempre será a Constituição Federal, possuindo o decreto a mesma posição hierárquica das demais leis infraconstitucionais, ocorrendo genuíno **controle de constitucionalidade** no caso concreto, por qualquer das vias.

Outra observação que merece ser feita se refere ao conceito de **deslegalização**. O fenômeno tem origem na França e corresponde à transferência de certas matérias de caráter estritamente técnico da lei ou ato congêneres para outras fontes normativas, com autorização do próprio legislador. Na verdade, o legislador efetuará uma espécie

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

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

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