



# TSE UNIFICADO

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Analista Judiciário- Área:  
Administrativa (Cargo 1)

**EDITAL Nº 1 - CPNUJE, DE 27 DE MAIO DE 2024**

CÓD: SL-006JH-24  
7908433255918

## Língua Portuguesa

1. Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados .....	9
2. Reconhecimento de tipos e gêneros textuais .....	12
3. Domínio da ortografia oficial .....	19
4. Domínio dos mecanismos de coesão textual: Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e outros elementos de sequenciamento textual .....	22
5. Emprego de tempos e modos verbais .....	25
6. Domínio da estrutura morfossintática do período: Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração; Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração .....	27
7. Emprego das classes de palavras .....	30
8. Emprego dos sinais de pontuação .....	39
9. Concordância verbal e nominal .....	41
10. REGÊNCIA verbal e nominal .....	42
11. Emprego do sinal indicativo de crase .....	45
12. Colocação dos pronomes átonos .....	46
13. Reescrita de frases e parágrafos do texto. Substituição de palavras ou de trechos de texto; Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto. Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade .....	46
14. Significação das palavras .....	47

## Noções de Direito Eleitoral

1. Lei nº 4.737/1965 e suas alterações (Código Eleitoral): Introdução; Órgãos da justiça eleitoral; Tribunal Superior Eleitoral (TSE); Tribunais regionais eleitorais; Juízes eleitorais e juntas eleitorais: composição, competências e atribuições; Alistamento eleitoral: qualificação e inscrição, cancelamento e exclusão. ....	51
2. Lei nº 9.504/1997 e suas alterações: Disposições gerais; Coligações; Convenções para escolha de candidatos; Registro de candidatos; Sistema eletrônico de votação e totalização dos votos. ....	63
3. Lei nº 9.096/1995 e suas alterações: Disposições preliminares; Filiação partidária. ....	72
4. Resolução do TSE nº 23.659/2021: Alistamento eleitoral; Transferência de domicílio eleitoral; Segunda via da inscrição; Restabelecimento de inscrição cancelada por equívoco; Formulário de atualização da situação do eleitor; Título eleitoral; Acesso às informações constantes do cadastro; Restrição de direitos políticos; Revisão do eleitorado; Justificação do não comparecimento à eleição (com a alteração do Acórdão do TSE nº 649/2005) .....	77

## Noções de Direito Administrativo

1. Noções de organização administrativa: Centralização, descentralização, concentração e desconcentração; Administração direta e indireta; Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista .....	103
2. Ato administrativo: Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies .....	107
3. Agentes públicos: Legislação pertinente; Disposições constitucionais aplicáveis; Disposições doutrinárias; Conceito; Espécies; Cargo, emprego e função pública .....	118
4. Poderes administrativos: Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia; Uso e abuso do poder .....	164
5. Licitação: Princípios; Contratação direta: dispensa e inexigibilidade; Modalidades; Tipos; Procedimento .....	171

## ÍNDICE

6. Controle da administração pública: Controle exercido pela administração pública; Controle judicial; Controle legislativo ....	225
7. Responsabilidade civil do Estado: Responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro; Responsabilidade por ato comissivo do Estado; Responsabilidade por omissão do Estado; Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado; Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado .....	231

## Noções de Direito Constitucional

1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Princípios fundamentais .....	239
2. Aplicabilidade das normas constitucionais: Normas de eficácia plena, contida e limitada; Normas programáticas.....	240
3. Direitos e garantias fundamentais: Direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, partidos políticos .....	242
4. Organização político-administrativa do Estado: Estado federal brasileiro, União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios.....	251
5. Administração pública: Disposições gerais, servidores públicos.....	258
6. Poder executivo: Atribuições e responsabilidades do presidente da República .....	263
7. Poder legislativo: Estrutura; Funcionamento e atribuições; Processo legislativo; Fiscalização contábil, financeira e orçamentária; Comissões parlamentares de inquérito .....	265
8. Poder judiciário: Disposições gerais; Órgãos do poder judiciário; Organização e competências, Conselho Nacional de Justiça; Composição e competências .....	274
9. Funções essenciais à justiça: Ministério Público, Advocacia Pública; Defensoria Pública.....	285

## Administração Geral

1. Evolução da administração. Principais abordagens da administração (clássica até contingencial) .....	295
2. Evolução da administração pública no Brasil (após 1930); reformas administrativas; a nova gestão pública .....	302
3. Governança, governabilidade e accountability na Administração Pública .....	304
4. Transparência na Administração Pública .....	308
5. Processos participativos de gestão pública.....	309
6. Qualidade na Administração Pública .....	312
7. Gestão por resultado na produção de serviços públicos .....	313
8. Plano de Reforma do Aparelho do Estado .....	314
9. Processo administrativo. Funções de administração: planejamento, organização, direção e controle .....	314
10. Processo de planejamento. Planejamento estratégico: Visão, missão e análise SWOT, matriz GUT e ferramenta 5W2H Planejamento tático. Planejamento operacional.....	315
11. Análise competitiva e estratégias genéricas .....	316
12. Redes e alianças .....	317
13. Administração por objetivos .....	317
14. Balanced scorecard .....	317
15. Processo decisório .....	318
16. Organização. Estrutura organizacional. Tipos de departamentalização: características, vantagens e desvantagens de cada tipo. Organização informal.....	318
17. Cultura organizacional .....	319
18. Direção. Motivação e liderança. Comunicação. Descentralização e delegação .....	322

## ÍNDICE

19. Controle. Características. Tipos, vantagens e desvantagens. Sistema de medição de desempenho organizacional .....	323
20. Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional .....	324
21. Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas .....	325
22. Recrutamento e seleção de pessoas. Principais tipos de recrutamento: objetivos, características, vantagens e desvantagens. Principais técnicas de seleção de pessoas: características, vantagens e desvantagens .....	329
23. Análise e descrição de cargos .....	334
24. Capacitação de pessoas .....	335
25. Gestão de desempenho .....	337
26. Gestão por competências .....	342
27. CARREIRA .....	346
28. Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ferramentas de gestão da qualidade .....	347
29. Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos .....	349
30. Principais características dos modelos de gestão de projetos .....	349
31. Projetos e suas etapas .....	350
32. Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos .....	350
33. Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos. BPM .....	351
34. Noções de estatística aplicada ao controle e à melhoria de processos .....	351

## Administração Pública

1. Características básicas das organizações formais modernas: tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização .....	355
2. Processo organizacional: planejamento, direção, comunicação, controle e avaliação .....	357
3. Gestão de processos .....	358
4. Gestão da qualidade .....	358
5. Gestão de projetos .....	359
6. Planejamento estratégico .....	359
7. Excelência nos serviços públicos .....	359
8. Empreendedorismo governamental e novas lideranças no setor público .....	359
9. Gestão de resultados na produção de serviços públicos .....	360
10. Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada .....	360
11. O paradigma do cliente na gestão pública .....	361
12. Sustentabilidade pública e acessibilidade .....	361

## Gestão de Contratos

1. Legislação aplicável à contratação de bens e serviços. Lei nº 14.133/2021 .....	373
2. Elaboração e fiscalização de contratos .....	415
3. Cláusulas e indicadores de nível de serviço .....	416
4. Papel do fiscalizador do contrato .....	417

---

## ÍNDICE

---

5. Papel do preposto da contratada.....	418
6. Acompanhamento da execução contratual .....	418
7. Registro e notificação de irregularidades.....	419
8. Definição e aplicação de penalidades e sanções administrativas .....	419

## Gestão de Pessoas

1. Conceitos, importância, relação com os outros sistemas de organização .....	423
2. Fundamentos, teorias e escolas da administração e o seu impacto na gestão de pessoas .....	423
3. Função do órgão de recursos humanos. Atribuições básicas e objetivos .....	423
4. Políticas e sistemas de informações gerenciais.....	425
5. Comportamento organizacional. Relações indivíduo/organização.Liderança, motivação e desempenho .....	425
6. Qualidade de vida .....	439
7. Competência interpessoal .....	440
8. Gerenciamento de conflitos.....	444
9. Gestão da mudança .....	446
10. Recrutamento e seleção. Tipos de recrutamento: vantagens e desvantagens. Técnicas de seleção: vantagens, desvantagens e processo decisório .....	446
11. Análise e descrição de cargos: objetivos, métodos, vantagens e desvantagens.....	446
12. Gestão de desempenho. Objetivos. Métodos de avaliação de desempenho: características, vantagens e desvantagens .....	446
13. Desenvolvimento e capacitação de pessoal. Levantamento de necessidades. Programação, execução e avaliação .....	446
14. Administração de cargos, carreiras e salários .....	446
15. Gestão por competências .....	451
16. Lei nº 8.112/1990 (direitos, deveres e responsabilidades dos servidores públicos civis).....	451
17. Tendências em gestão de pessoas no setor público .....	477

## Orçamento

1. O papel do Estado e a atuação do governo nas finanças públicas.....	479
2. Formas e dimensões da intervenção da Administração na economia.....	479
3. Orçamento público e sua evolução. Orçamento como instrumento do planejamento governamental. Princípios orçamentários. O orçamento público no Brasil.....	479
4. Plano Plurianual (PPA).....	489
5. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	490
6. Lei Orçamentária Anual ( LOA ) .....	493

# LÍNGUA PORTUGUESA

## COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS

### Definição Geral

Embora correlacionados, esses conceitos se distinguem, pois sempre que compreendemos adequadamente um texto e o objetivo de sua mensagem, chegamos à interpretação, que nada mais é do que as conclusões específicas. Exemplificando, sempre que nos é exigida a compreensão de uma questão em uma avaliação, a resposta será localizada no próprio no texto, posteriormente, ocorre a interpretação, que é a leitura e a conclusão fundamentada em nossos conhecimentos prévios.

### Compreensão de Textos

Resumidamente, a compreensão textual consiste na análise do que está explícito no texto, ou seja, na identificação da mensagem. É assimilar (uma devida coisa) intelectualmente, fazendo uso da capacidade de entender, atinar, perceber, compreender. Compreender um texto é apreender de forma objetiva a mensagem transmitida por ele. Portanto, a compreensão textual envolve a decodificação da mensagem que é feita pelo leitor. Por exemplo, ao ouvirmos uma notícia, automaticamente compreendemos a mensagem transmitida por ela, assim como o seu propósito comunicativo, que é informar o ouvinte sobre um determinado evento.

### Interpretação de Textos

É o entendimento relacionado ao conteúdo, ou melhor, os resultados aos quais chegamos por meio da associação das ideias e, em razão disso, sobressai ao texto. Resumidamente, interpretar é decodificar o sentido de um texto por indução.

A interpretação de textos compreende a habilidade de se chegar a conclusões específicas após a leitura de algum tipo de texto, seja ele escrito, oral ou visual.

Grande parte da bagagem interpretativa do leitor é resultado da leitura, integrando um conhecimento que foi sendo assimilado ao longo da vida. Dessa forma, a interpretação de texto é subjetiva, podendo ser diferente entre leitores.

### Exemplo de compreensão e interpretação de textos

Para compreender melhor a compreensão e interpretação de textos, analise a questão abaixo, que aborda os dois conceitos em um texto misto (verbal e visual):

FGV > SEDUC/PE > Agente de Apoio ao Desenvolvimento Escolar Especial > 2015

Português > Compreensão e interpretação de textos

A imagem a seguir ilustra uma campanha pela inclusão social.



“A Constituição garante o direito à educação para todos e a inclusão surge para garantir esse direito também aos alunos com deficiências de toda ordem, permanentes ou temporárias, mais ou menos severas.”

A partir do fragmento acima, assinale a afirmativa **incorreta**.

- (A) A inclusão social é garantida pela Constituição Federal de 1988.
- (B) As leis que garantem direitos podem ser mais ou menos severas.
- (C) O direito à educação abrange todas as pessoas, deficientes ou não.
- (D) Os deficientes temporários ou permanentes devem ser incluídos socialmente.
- (E) “Educação para todos” inclui também os deficientes.

### Comentário da questão:

Em “A” o texto é sobre direito à educação, incluindo as pessoas com deficiência, ou seja, inclusão de pessoas na sociedade. = afirmativa correta.

Em “B” o complemento “mais ou menos severas” se refere à “deficiências de toda ordem”, não às leis. = afirmativa incorreta.

Em “C” o advérbio “também”, nesse caso, indica a inclusão/adição das pessoas portadoras de deficiência ao direito à educação, além das que não apresentam essas condições. = afirmativa correta.

Em “D” além de mencionar “deficiências de toda ordem”, o texto destaca que podem ser “permanentemente ou temporárias”. = afirmativa correta.

Em “E” este é o tema do texto, a inclusão dos deficientes. = afirmativa correta.

Resposta: Logo, a Letra B é a resposta Certa para essa questão, visto que é a única que contém uma afirmativa incorreta sobre o texto.

**IDENTIFICANDO O TEMA DE UM TEXTO**

O tema é a ideia principal do texto. É com base nessa ideia principal que o texto será desenvolvido. Para que você consiga identificar o tema de um texto, é necessário relacionar as diferentes informações de forma a construir o seu sentido global, ou seja, você precisa relacionar as múltiplas partes que compõem um todo significativo, que é o texto.

Em muitas situações, por exemplo, você foi estimulado a ler um texto por sentir-se atraído pela temática resumida no título. Pois o título cumpre uma função importante: antecipar informações sobre o assunto que será tratado no texto.

Em outras situações, você pode ter abandonado a leitura porque achou o título pouco atraente ou, ao contrário, sentiu-se atraído pelo título de um livro ou de um filme, por exemplo. É muito comum as pessoas se interessarem por temáticas diferentes, dependendo do sexo, da idade, escolaridade, profissão, preferências pessoais e experiência de mundo, entre outros fatores.

Mas, sobre que tema você gosta de ler? Esportes, namoro, sexualidade, tecnologia, ciências, jogos, novelas, moda, cuidados com o corpo? Perceba, portanto, que as temáticas são praticamente infinitas e saber reconhecer o tema de um texto é condição essencial para se tornar um leitor hábil. Vamos, então, começar nossos estudos?

Propomos, inicialmente, que você acompanhe um exercício bem simples, que, intuitivamente, todo leitor faz ao ler um texto: reconhecer o seu tema. Vamos ler o texto a seguir?

**CACHORROS**

Os zoólogos acreditam que o cachorro se originou de uma espécie de lobo que vivia na Ásia. Depois os cães se juntaram aos seres humanos e se espalharam por quase todo o mundo. Essa amizade começou há uns 12 mil anos, no tempo em que as pessoas precisavam caçar para se alimentar. Os cachorros perceberam que, se não atacassem os humanos, podiam ficar perto deles e comer a comida que sobrava. Já os homens descobriram que os cachorros podiam ajudar a caçar, a cuidar de rebanhos e a tomar conta da casa, além de serem ótimos companheiros. Um colaborava com o outro e a parceria deu certo.

Ao ler apenas o título “Cachorros”, você deduziu sobre o possível assunto abordado no texto. Embora você imagine que o texto vai falar sobre cães, você ainda não sabia exatamente o que ele falaria sobre cães. Repare que temos várias informações ao longo do texto: a hipótese dos zoólogos sobre a origem dos cães, a associação entre eles e os seres humanos, a disseminação dos cães pelo mundo, as vantagens da convivência entre cães e homens.

As informações que se relacionam com o tema chamamos de subtemas (ou ideias secundárias). Essas informações se integram, ou seja, todas elas caminham no sentido de estabelecer uma unidade de sentido. Portanto, pense: sobre o que exatamente esse texto fala? Qual seu assunto, qual seu tema? Certamente você chegou à conclusão de que o texto fala sobre a relação entre homens e cães. Se foi isso que você pensou, parabéns! Isso significa que você foi capaz de identificar o tema do texto!

Fonte: <https://portuguesrapido.com/tema-ideia-central-e-ideias-secundarias/>

**IDENTIFICAÇÃO DE EFEITOS DE IRONIA OU HUMOR EM TEXTOS VARIADOS****Ironia**

Ironia é o recurso pelo qual o emissor diz o contrário do que está pensando ou sentindo (ou por pudor em relação a si próprio ou com intenção depreciativa e sarcástica em relação a outrem).

A ironia consiste na utilização de determinada palavra ou expressão que, em um outro contexto diferente do usual, ganha um novo sentido, gerando um efeito de humor.

Exemplo:



Na construção de um texto, ela pode aparecer em três modos: ironia verbal, ironia de situação e ironia dramática (ou satírica).

**Ironia verbal**

Ocorre quando se diz algo pretendendo expressar outro significado, normalmente oposto ao sentido literal. A expressão e a intenção são diferentes.

Exemplo: Você foi tão bem na prova! Tirou um zero incrível!

**Ironia de situação**

A intenção e resultado da ação não estão alinhados, ou seja, o resultado é contrário ao que se espera ou que se planeja.

Exemplo: Quando num texto literário uma personagem planeja uma ação, mas os resultados não saem como o esperado. No livro “Memórias Póstumas de Brás Cubas”, de Machado de Assis, a personagem título tem obsessão por ficar conhecida. Ao longo da vida, tenta de muitas maneiras alcançar a notoriedade sem suces-

so. Após a morte, a personagem se torna conhecida. A ironia é que planejou ficar famoso antes de morrer e se tornou famoso após a morte.

#### Ironia dramática (ou satírica)

A ironia dramática é um efeito de sentido que ocorre nos textos literários quando o leitor, a audiência, tem mais informações do que tem um personagem sobre os eventos da narrativa e sobre intenções de outros personagens. É um recurso usado para aprofundar os significados ocultos em diálogos e ações e que, quando captado pelo leitor, gera um clima de suspense, tragédia ou mesmo comédia, visto que um personagem é posto em situações que geram conflitos e mal-entendidos porque ele mesmo não tem ciência do todo da narrativa.

Exemplo: Em livros com narrador onisciente, que sabe tudo o que se passa na história com todas as personagens, é mais fácil aparecer esse tipo de ironia. A peça como Romeu e Julieta, por exemplo, se inicia com a fala que relata que os protagonistas da história irão morrer em decorrência do seu amor. As personagens agem ao longo da peça esperando conseguir atingir seus objetivos, mas a plateia já sabe que eles não serão bem-sucedidos.

#### Humor

Nesse caso, é muito comum a utilização de situações que pareçam cômicas ou surpreendentes para provocar o efeito de humor.

Situações cômicas ou potencialmente humorísticas compartilham da característica do efeito surpresa. O humor reside em ocorrer algo fora do esperado numa situação.

Há diversas situações em que o humor pode aparecer. Há as tirinhas e charges, que aliam texto e imagem para criar efeito cômico; há anedotas ou pequenos contos; e há as crônicas, frequentemente acessadas como forma de gerar o riso.

Os textos com finalidade humorística podem ser divididos em quatro categorias: anedotas, cartuns, tiras e charges.

Exemplo:



#### ANÁLISE E A INTERPRETAÇÃO DO TEXTO SEGUNDO O GÊNERO EM QUE SE INSCREVE

Compreender um texto trata da análise e decodificação do que de fato está escrito, seja das frases ou das ideias presentes. Interpretar um texto, está ligado às conclusões que se pode chegar ao conectar as ideias do texto com a realidade. Interpretação trabalha com a subjetividade, com o que se entendeu sobre o texto.

Interpretar um texto permite a compreensão de todo e qualquer texto ou discurso e se amplia no entendimento da sua ideia principal. Compreender relações semânticas é uma competência imprescindível no mercado de trabalho e nos estudos.

Quando não se sabe interpretar corretamente um texto pode-se criar vários problemas, afetando não só o desenvolvimento profissional, mas também o desenvolvimento pessoal.

#### Busca de sentidos

Para a busca de sentidos do texto, pode-se retirar do mesmo os **tópicos frasais** presentes em cada parágrafo. Isso auxiliará na apreensão do conteúdo exposto.

Isso porque é ali que se fazem necessários, estabelecem uma relação hierárquica do pensamento defendido, retomando ideias já citadas ou apresentando novos conceitos.

Por fim, concentre-se nas ideias que realmente foram explicitadas pelo autor. Textos argumentativos não costumam conceder espaço para divagações ou hipóteses, supostamente contidas nas entrelinhas. Deve-se ater às ideias do autor, o que não quer dizer que o leitor precise ficar preso na superfície do texto, mas é fundamental que não sejam criadas suposições vagas e inespecíficas.

#### Importância da interpretação

A prática da leitura, seja por prazer, para estudar ou para se informar, aprimora o vocabulário e dinamiza o raciocínio e a interpretação. A leitura, além de favorecer o aprendizado de conteúdos específicos, aprimora a escrita.

Uma interpretação de texto assertiva depende de inúmeros fatores. Muitas vezes, apressados, descuidamos dos detalhes presentes em um texto, achamos que apenas uma leitura já se faz suficiente. Interpretar exige paciência e, por isso, sempre releia o texto, pois a segunda leitura pode apresentar aspectos surpreendentes que não foram observados previamente. Para auxiliar na busca de sentidos do texto, pode-se também retirar dele os **tópicos frasais** presentes em cada parágrafo, isso certamente auxiliará na apreensão do conteúdo exposto. Lembre-se de que os parágrafos não estão organizados, pelo menos em um bom texto, de maneira aleatória, se estão no lugar que estão, é porque ali se fazem necessários, estabelecendo uma relação hierárquica do pensamento defendido, retomando ideias já citadas ou apresentando novos conceitos.

Concentre-se nas ideias que de fato foram explicitadas pelo autor: os textos argumentativos não costumam conceder espaço para divagações ou hipóteses, supostamente contidas nas entrelinhas. Devemos nos ater às ideias do autor, isso não quer dizer que você precise ficar preso na superfície do texto, mas é fundamental que não criemos, à revelia do autor, suposições vagas e inespecíficas. Ler com atenção é um exercício que deve ser praticado à exaustão, assim como uma técnica, que fará de nós leitores proficientes.

#### Diferença entre compreensão e interpretação

A compreensão de um texto é fazer uma análise objetiva do texto e verificar o que realmente está escrito nele. Já a interpretação imagina o que as ideias do texto têm a ver com a realidade. O leitor tira conclusões subjetivas do texto.

#### Gêneros Discursivos

**Romance:** descrição longa de ações e sentimentos de personagens fictícios, podendo ser de comparação com a realidade ou totalmente irreal. A diferença principal entre um romance e uma



novela é a extensão do texto, ou seja, o romance é mais longo. No romance nós temos uma história central e várias histórias secundárias.

**Conto:** obra de ficção onde é criado seres e locais totalmente imaginário. Com linguagem linear e curta, envolve poucas personagens, que geralmente se movimentam em torno de uma única ação, dada em um só espaço, eixo temático e conflito. Suas ações encaminham-se diretamente para um desfecho.

**Novela:** muito parecida com o conto e o romance, diferenciada por sua extensão. Ela fica entre o conto e o romance, e tem a história principal, mas também tem várias histórias secundárias. O tempo na novela é baseada no calendário. O tempo e local são definidos pelas histórias dos personagens. A história (enredo) tem um ritmo mais acelerado do que a do romance por ter um texto mais curto.

**Crônica:** texto que narra o cotidiano das pessoas, situações que nós mesmos já vivemos e normalmente é utilizado a ironia para mostrar um outro lado da mesma história. Na crônica o tempo não é relevante e quando é citado, geralmente são pequenos intervalos como horas ou mesmo minutos.

**Poesia:** apresenta um trabalho voltado para o estudo da linguagem, fazendo-o de maneira particular, refletindo o momento, a vida dos homens através de figuras que possibilitam a criação de imagens.

**Editorial:** texto dissertativo argumentativo onde expressa a opinião do editor através de argumentos e fatos sobre um assunto que está sendo muito comentado (polêmico). Sua intenção é convencer o leitor a concordar com ele.

**Entrevista:** texto expositivo e é marcado pela conversa de um entrevistador e um entrevistado para a obtenção de informações. Tem como principal característica transmitir a opinião de pessoas de destaque sobre algum assunto de interesse.

**Cantiga de roda:** gênero empírico, que na escola se materializa em uma concretude da realidade. A cantiga de roda permite as crianças terem mais sentido em relação a leitura e escrita, ajudando os professores a identificar o nível de alfabetização delas.

**Receita:** texto instrucional e injuntivo que tem como objetivo de informar, aconselhar, ou seja, recomendam dando uma certa liberdade para quem recebe a informação.

#### DISTINÇÃO DE FATO E OPINIÃO SOBRE ESSE FATO

##### Fato

O fato é algo que aconteceu ou está acontecendo. A existência do fato pode ser constatada de modo indiscutível. O fato é uma coisa que aconteceu e pode ser comprovado de alguma maneira, através de algum documento, números, vídeo ou registro.

Exemplo de fato:  
A mãe foi viajar.

##### Interpretação

É o ato de dar sentido ao fato, de entendê-lo. Interpretamos quando relacionamos fatos, os comparamos, buscamos suas causas, previmos suas consequências.

Entre o fato e sua interpretação há uma relação lógica: se apontamos uma causa ou consequência, é necessário que seja plausível. Se comparamos fatos, é preciso que suas semelhanças ou diferenças sejam detectáveis.

Exemplos de interpretação:

A mãe foi viajar porque considerou importante estudar em outro país.

A mãe foi viajar porque se preocupava mais com sua profissão do que com a filha.

##### Opinião

A opinião é a avaliação que se faz de um fato considerando um juízo de valor. É um julgamento que tem como base a interpretação que fazemos do fato.

Nossas opiniões costumam ser avaliadas pelo grau de coerência que mantêm com a interpretação do fato. É uma interpretação do fato, ou seja, um modo particular de olhar o fato. Esta opinião pode alterar de pessoa para pessoa devido a fatores socioculturais.

Exemplos de opiniões que podem decorrer das interpretações anteriores:

A mãe foi viajar porque considerou importante estudar em outro país. Ela tomou uma decisão acertada.

A mãe foi viajar porque se preocupava mais com sua profissão do que com a filha. Ela foi egoísta.

Muitas vezes, a interpretação já traz implícita uma opinião.

Por exemplo, quando se mencionam com ênfase consequências negativas que podem advir de um fato, se enaltecem previsões positivas ou se faz um comentário irônico na interpretação, já estamos expressando nosso julgamento.

É muito importante saber a diferença entre o fato e opinião, principalmente quando debatemos um tema polêmico ou quando analisamos um texto dissertativo.

Exemplo:

A mãe viajou e deixou a filha só. Nem deve estar se importando com o sofrimento da filha.

#### RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS

**Definições e diferenciação:** tipos textuais e gêneros textuais são dois conceitos distintos, cada qual com sua própria linguagem e estrutura. Os tipos textuais gêneros se classificam em razão da estrutura linguística, enquanto os gêneros textuais têm sua classificação baseada na forma de comunicação. Assim, os gêneros são variedades existente no interior dos modelos pré-estabelecidos dos tipos textuais. A definição de um gênero textual é feita a partir dos conteúdos temáticos que apresentam sua estrutura específica. Logo, para cada tipo de texto, existem gêneros característicos.

# NOÇÕES DE DIREITO ELEITORAL

**LEI Nº 4.737/1965 E SUAS ALTERAÇÕES (CÓDIGO ELEITORAL): INTRODUÇÃO; ÓRGÃOS DA JUSTIÇA ELEITORAL; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE); TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS; JUÍZES ELEITORAIS E JUNTAS ELEITORAIS; COMPOSIÇÃO, COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES; ALISTAMENTO ELEITORAL: QUALIFICAÇÃO E INSCRIÇÃO, CANCELAMENTO E EXCLUSÃO**

## — Introdução ao Código Eleitoral Brasileiro

O Código Eleitoral Brasileiro, instituído pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, é um marco fundamental na organização e funcionamento do sistema eleitoral do país. Este diploma legal, comumente referido como Código Eleitoral, estabelece as normas e procedimentos que regem os direitos políticos dos cidadãos brasileiros, assegurando o exercício do voto e a legitimidade das eleições.

Conforme o artigo 1º, “Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, precisamente os de votar e ser votado”. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão incumbido de expedir instruções necessárias para a fiel execução dessas normas, garantindo a integridade e transparência do processo eleitoral.

## Histórico e Objetivos

O Código Eleitoral de 1965 foi promulgado em um período de reestruturação política no Brasil, visando consolidar a democracia e promover a estabilidade institucional após uma série de turbulências políticas.

O objetivo principal era criar um sistema eleitoral robusto, capaz de assegurar a representação política justa e equitativa, além de promover a participação ativa dos cidadãos na escolha de seus representantes.

## Estrutura do Código Eleitoral

O Código Eleitoral é dividido em várias partes, cada uma abordando aspectos específicos do processo eleitoral. A estrutura é organizada de forma a detalhar desde os direitos e deveres dos eleitores até as atribuições dos órgãos da Justiça Eleitoral e os procedimentos para a realização das eleições. As partes principais incluem:

– Parte Geral: Disposições iniciais que tratam dos princípios gerais, direitos políticos e as condições de elegibilidade e inelegibilidade.

– Parte Especial: Normas específicas sobre o alistamento eleitoral, organização dos partidos políticos, propaganda eleitoral, votação, apuração e diplomação dos eleitos.

– Parte Processual: Regras sobre os procedimentos judiciais eleitorais, recursos e ações eleitorais.

## Princípios Fundamentais

Alguns dos princípios fundamentais estabelecidos pelo Código Eleitoral incluem:

– **Universalidade do Voto:** Todos os brasileiros maiores de 18 anos têm o direito de votar, salvo exceções previstas na lei, como analfabetos e pessoas que estejam temporariamente ou definitivamente privadas dos direitos políticos (Art. 4º e Art. 5º).

– **Obrigatoriedade do Voto:** O voto é obrigatório para os brasileiros entre 18 e 70 anos, e facultativo para analfabetos, maiores de 70 anos e maiores de 16 e menores de 18 anos (Art. 6º).

– **Segredo do Voto:** O voto é secreto, garantido pela Constituição e pelo Código Eleitoral, como forma de proteger a liberdade de escolha do eleitor (Art. 2º).

– **Periodicidade das Eleições:** As eleições devem ser realizadas periodicamente, conforme os prazos estabelecidos para cada tipo de cargo eletivo.

## Inovações e Alterações ao Código

Desde sua promulgação, o Código Eleitoral passou por diversas alterações para se adaptar às mudanças políticas, sociais e tecnológicas. Algumas das principais alterações incluem:

– **Lei nº 9.504/1997:** Estabelece normas para as eleições, incluindo regras sobre propaganda eleitoral, arrecadação e aplicação de recursos, prestação de contas e fiscalização.

– **Lei nº 13.165/2015:** Conhecida como minirreforma eleitoral, trouxe alterações significativas na propaganda eleitoral, financiamento de campanhas e prazos para desincompatibilização.

– **Lei nº 13.488/2017:** Introduziu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e novas regras sobre prestação de contas e propaganda eleitoral.

## Importância do Código Eleitoral

A importância do Código Eleitoral reside na sua capacidade de assegurar a ordem e a legitimidade do processo eleitoral no Brasil. Ele é essencial para garantir que as eleições sejam conduzidas de maneira justa, transparente e equitativa, fortalecendo a democracia e a participação cidadã.

O conhecimento das normas e procedimentos estabelecidos pelo Código é fundamental para candidatos, partidos políticos, operadores do direito e eleitores em geral, pois permite a compreensão plena dos direitos e deveres de cada um no contexto eleitoral.

O Código Eleitoral Brasileiro de 1965 é um documento crucial que orienta e regulamenta todo o processo eleitoral no país. Suas disposições garantem a organização, transparência e legitimidade das eleições, assegurando que os cidadãos possam exercer seus direitos políticos de forma plena e consciente.

A constante atualização do Código, através de reformas e novas leis, reflete o compromisso do Brasil com a evolução democrática e a adaptação às novas realidades sociais e tecnológicas. O estu-

do detalhado deste Código é essencial para todos os envolvidos no processo eleitoral, especialmente para aqueles que se preparam para concursos públicos na área de Direito Eleitoral.

#### — Órgãos da Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral no Brasil é composta por um conjunto de órgãos cuja missão é garantir a integridade, transparência e legalidade dos processos eleitorais. Os principais órgãos que constituem essa estrutura são o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), os juízes eleitorais e as juntas eleitorais.

Cada um desses órgãos tem funções e competências específicas, estabelecidas pelo Código Eleitoral Brasileiro (Lei nº 4.737/1965), assegurando a organização e o exercício dos direitos políticos dos cidadãos.

#### Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, com sede em Brasília e jurisdição em todo o território nacional. Sua composição e competências estão detalhadas nos artigos 16 a 24 do Código Eleitoral. O TSE é composto por sete membros, conforme o artigo 16:

- Três juízes escolhidos entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF);
- Dois juízes escolhidos entre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ);
- Dois advogados nomeados pelo Presidente da República a partir de lista tríplice enviada pelo STF.

#### As principais competências do TSE incluem:

Processar e julgar originariamente: registro e cassação do registro de partidos políticos e diretórios nacionais, bem como de candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República (Art. 22, I, a).

— **Resolver conflitos de jurisdição:** entre Tribunais Regionais e juízes eleitorais de diferentes estados (Art. 22, I, b).

— **Julgar crimes eleitorais:** cometidos pelos próprios juízes do TSE e pelos juízes dos Tribunais Regionais (Art. 22, I, d).

— **Expedir instruções:** necessárias à execução do Código Eleitoral e para garantir a uniformidade de sua aplicação (Art. 23, IX).

— **Requisitar força federal:** para assegurar a ordem durante as eleições e garantir o cumprimento das decisões eleitorais (Art. 23, XIV).

Além disso, o TSE é responsável por organizar sua secretaria e a Corregedoria Geral, propor ao Congresso Nacional a criação ou extinção de cargos administrativos e fixar as datas das eleições para os cargos de Presidente, Vice-Presidente, senadores e deputados federais (Art. 23, VII).

#### Tribunais Regionais Eleitorais (TRE)

Os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) são órgãos intermediários da Justiça Eleitoral, localizados nas capitais dos estados e no Distrito Federal. Cada TRE é composto por sete membros, conforme os artigos 25 e 26 do Código Eleitoral:

- Dois desembargadores escolhidos pelo Tribunal de Justiça do respectivo estado;
- Dois juízes de direito escolhidos pelo Tribunal de Justiça;
- Um juiz federal escolhido pelo Tribunal Regional Federal;
- Dois advogados nomeados pelo Presidente da República a partir de lista tríplice enviada pelo Tribunal de Justiça.

#### As competências dos TREs incluem:

— **Processar e julgar originariamente:** registros e cancelamentos de registros de diretórios estaduais e municipais de partidos políticos, bem como de candidatos a Governador, Vice-Governador e membros do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas (Art. 29, I, a).

— **Julgar os recursos:** interpostos contra atos e decisões proferidos por juízes e juntas eleitorais (Art. 29, II, a).

— **Constituir juntas eleitorais:** designar suas sedes e jurisdições (Art. 30, V).

— **Dividir o estado em zonas eleitorais:** submetendo essa divisão à aprovação do TSE (Art. 30, IX).

Os TREs também têm a responsabilidade de apurar, com base nos resultados enviados pelas juntas eleitorais, os resultados finais das eleições estaduais, e expedir os diplomas aos eleitos para cargos estaduais e federais (Art. 30, VII).

#### Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais: Composição, Competências e Atribuições

##### — Juízes Eleitorais:

Os juízes eleitorais são responsáveis por cada zona eleitoral e são designados pelo Tribunal Regional Eleitoral dentre os juízes de direito em efetivo exercício. Suas competências estão estabelecidas no artigo 35 do Código Eleitoral:

— Cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações do TSE e do TRE (Art. 35, I).

— Processar e julgar crimes eleitorais: e comuns conexos, ressalvada a competência originária do TSE e dos TREs (Art. 35, II).

— Decidir habeas corpus e mandado de segurança: em matéria eleitoral, desde que essa competência não esteja atribuída privativamente a instância superior (Art. 35, III).

— Dirigir os processos eleitorais: determinar a inscrição e a exclusão de eleitores, expedir títulos eleitorais e conceder transferências de eleitor (Art. 35, VIII e IX).

— Os juízes eleitorais têm a missão de garantir a ordem e a legalidade do processo eleitoral em suas respectivas zonas eleitorais, atuando como a primeira instância da Justiça Eleitoral.

##### — Juntas Eleitorais:

As juntas eleitorais são formadas por um juiz de direito, que atua como presidente, e dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade, nomeados pelo presidente do TRE com a aprovação deste. Suas competências estão definidas no artigo 40 do Código Eleitoral:

— **Apurar as eleições:** realizadas nas zonas eleitorais sob sua jurisdição, no prazo de até 10 dias após a votação (Art. 40, I).

— **Resolver impugnações e incidentes:** verificados durante os trabalhos de contagem e apuração (Art. 40, II).

— **Expedir diplomas:** aos eleitos para cargos municipais (Art. 40, IV).

As juntas eleitorais desempenham um papel crucial na fase de apuração dos votos, assegurando a transparência e a legitimidade dos resultados eleitorais.

A estrutura da Justiça Eleitoral no Brasil é fundamental para a realização de eleições justas e transparentes. O Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais, os juízes eleitorais e as

juntas eleitorais possuem competências específicas que, em conjunto, garantem a correta aplicação das leis eleitorais e a legitimidade do processo eleitoral.

Para os candidatos a concursos públicos na área de Direito Eleitoral, o conhecimento detalhado dessas atribuições é essencial, pois constitui a base para uma atuação eficaz e fundamentada na Justiça Eleitoral.

**Alistamento Eleitoral: Qualificação e Inscrição, Cancelamento e Exclusão**

**Qualificação e Inscrição**

O alistamento eleitoral no Brasil é regido pelo Código Eleitoral, Lei nº 4.737/1965, que detalha os procedimentos necessários para que um cidadão se qualifique e se inscreva como eleitor. De acordo com o artigo 42, “o alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor”.

O processo de qualificação é essencial para garantir que todos os eleitores atendam aos requisitos legais e estejam aptos a participar do processo eleitoral.

– Qualificação: para se qualificar, o requerente deve provar sua identidade e nacionalidade, conforme detalhado no artigo 44. Os documentos aceitos para a qualificação incluem:

- Carteira de identidade expedida pelo órgão competente do Distrito Federal ou dos Estados;
- Certificado de quitação do serviço militar;
- Certidão de idade extraída do Registro Civil;
- Instrumento público que prove que o requerente tem idade superior a 18 anos e contenha os elementos necessários para sua qualificação;
- Documento que prove a nacionalidade brasileira, seja ela originária ou adquirida.

O artigo 43 especifica que o requerimento para alistamento deve ser apresentado em cartório ou local designado, seguindo um modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Este requerimento deve ser acompanhado de três fotografias e dos documentos mencionados acima.

O artigo 45 descreve que o escrivão, funcionário ou preparador deverá certificar a autenticidade da assinatura e dos dados fornecidos pelo requerente, submetendo o requerimento ao despacho do juiz eleitoral dentro de 48 horas.

Se houver dúvidas sobre a identidade do requerente ou outros requisitos para o alistamento, o juiz pode converter o julgamento em diligência para que o requerente esclareça ou complete a prova, conforme estipulado no artigo 45, parágrafos 2º e 3º. Uma vez deferido o pedido, o título eleitoral e os documentos serão entregues ao requerente no prazo de cinco dias.

**Cancelamento e Exclusão**

O cancelamento e a exclusão do alistamento eleitoral são regulados pelo Código Eleitoral, principalmente nos artigos 71 e 72. Estes dispositivos garantem que o cadastro eleitoral permaneça atualizado e livre de inconsistências, preservando a integridade do processo eleitoral.

Cancelamento: O artigo 71 lista as causas de cancelamento do alistamento eleitoral, que incluem:

- Infração aos artigos 5º e 42;
- Suspensão ou perda dos direitos políticos;
- Pluralidade de inscrições;

– Falecimento do eleitor.

O artigo 72 detalha o procedimento para o cancelamento, estabelecendo que a exclusão deve ser promovida pelo juiz eleitoral ou a requerimento de qualquer eleitor, com provas documentais da causa alegada.

**Exclusão:** a exclusão de um eleitor do cadastro eleitoral ocorre em situações específicas, como aquelas mencionadas acima. O procedimento de exclusão é essencial para garantir que o cadastro eleitoral reflita com precisão a realidade dos eleitores habilitados a votar.

Além disso, a Lei nº 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições, complementa o Código Eleitoral ao dispor sobre a atualização do cadastro eleitoral, enfatizando a importância da regularização e da transparência nos processos de inclusão e exclusão de eleitores.

**Procedimentos Específicos**

O processo de alistamento eleitoral envolve vários procedimentos específicos que garantem a autenticidade e a legalidade do cadastro eleitoral. Entre eles estão:

– **Requerimento de Inscrição:** deve ser apresentado no formato aprovado pelo TSE e acompanhado de documentos comprobatórios. A falta de documentos não pode ser suprida por justificativa, assegurando a veracidade das informações fornecidas (art. 44).

– **Assinatura e Verificação:** o requerente deve assinar a petição na presença do escrivão, funcionário ou preparador, que atestará a autenticidade das informações (art. 45).

– **Despesas e Diligências:** caso haja dúvidas quanto à identidade ou outros requisitos, o juiz eleitoral pode converter o julgamento em diligência para esclarecimento ou completamento da prova (art. 45, §§2º e 3º).

– **Entrega do Título Eleitoral:** o título eleitoral, uma vez deferido, será entregue ao eleitor dentro de cinco dias (art. 45, §4º).

Estes procedimentos são essenciais para manter a integridade do processo eleitoral, assegurando que somente eleitores qualificados e devidamente inscritos participem das eleições, contribuindo para a legitimidade e a transparência do sistema eleitoral brasileiro.

**Conclusão**

A estrutura da Justiça Eleitoral e os procedimentos de alistamento eleitoral desempenham papéis cruciais na manutenção da democracia brasileira, assegurando que o processo eleitoral seja conduzido de maneira justa, transparente e inclusiva.

A partir da análise detalhada do Código Eleitoral Brasileiro, instituído pela Lei nº 4.737/1965, pode-se compreender a complexidade e a importância dos órgãos que compõem a Justiça Eleitoral, bem como os rigorosos procedimentos de qualificação, inscrição, cancelamento e exclusão de eleitores.

**Estrutura da Justiça Eleitoral**

A Justiça Eleitoral no Brasil é composta por diversos órgãos que, juntos, garantem a integridade do processo eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no ápice dessa estrutura, desempenha funções vitais como a interpretação das leis eleitorais, a expedição de instruções e a resolução de conflitos de jurisdição, conforme descrito nos artigos 16 a 24 do Código Eleitoral.

Os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), localizados em cada estado e no Distrito Federal, atuam como instâncias intermediárias, assegurando a aplicação das diretrizes do TSE e supervisionando os juízes eleitorais e juntas eleitorais em suas respectivas jurisdições.

Os juízes eleitorais, designados pelo TRE para cada zona eleitoral, são responsáveis pela execução direta dos processos eleitorais em nível local, incluindo a inscrição e a exclusão de eleitores, a expedição de títulos eleitorais e a condução das eleições. As juntas eleitorais, compostas por juízes de direito e cidadãos de notória idoneidade, auxiliam na apuração dos votos e na resolução de incidentes durante o processo eleitoral, conforme detalhado nos artigos 32 a 41.

#### Alistamento Eleitoral

O alistamento eleitoral, regulado pelos artigos 42 a 50 do Código Eleitoral, é um processo fundamental que garante a participação dos cidadãos nas eleições. O procedimento envolve a qualificação e inscrição do eleitor, que deve comprovar sua identidade e nacionalidade através de documentos específicos. O requerimento de inscrição deve ser apresentado em cartório ou local designado, seguindo um modelo aprovado pelo TSE, e submetido ao despacho do juiz eleitoral.

O cancelamento e a exclusão de eleitores do cadastro eleitoral são igualmente importantes para manter a precisão e a integridade do processo eleitoral. As causas para cancelamento incluem a suspensão ou perda dos direitos políticos, a pluralidade de inscrições e o falecimento do eleitor. O procedimento de exclusão, promovido pelo juiz eleitoral ou a requerimento de qualquer eleitor, garante que o cadastro reflita a realidade dos eleitores aptos a votar.

#### Importância do Conhecimento Detalhado

Para candidatos a concursos públicos na área de Direito Eleitoral, o conhecimento detalhado dos órgãos da Justiça Eleitoral e dos procedimentos de alistamento eleitoral é essencial.

Este entendimento permite uma atuação eficaz e fundamentada na defesa da legalidade e da transparência do processo eleitoral. O estudo aprofundado do Código Eleitoral, aliado ao conhecimento das alterações legislativas e jurisprudenciais, capacita os profissionais do direito a contribuir para a evolução contínua do sistema eleitoral brasileiro.

A compreensão das competências e atribuições dos diferentes órgãos da Justiça Eleitoral, bem como dos procedimentos específicos de alistamento, inscrição, cancelamento e exclusão de eleitores, é vital para garantir a integridade das eleições. Este conhecimento não só auxilia na preparação para concursos públicos, mas também na prática profissional, promovendo uma democracia sólida e participativa.

Em suma, a estrutura da Justiça Eleitoral e os procedimentos detalhados no Código Eleitoral Brasileiro formam a base de um sistema eleitoral robusto e confiável. A preservação da legalidade, da transparência e da inclusividade no processo eleitoral depende do entendimento e da aplicação correta dessas normas, assegurando que cada cidadão brasileiro tenha o direito e a oportunidade de participar plenamente da vida política do país.

#### LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965.

*Institui o Código Eleitoral.*

## PARTE PRIMEIRA INTRODUÇÃO

Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.

Art. 2º Todo poder emana do povo e será exercido em seu nome, por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais, ressalvada a eleição indireta nos casos previstos na Constituição e leis específicas.

Art. 3º Qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade.

Art. 4º São eleitores os brasileiros maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei. (Vide art 14 da Constituição Federal)

Art. 5º Não podem alistar-se eleitores:

I - os analfabetos; (Vide art. 14, §1º, II, "a", da Constituição/88)

II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional;

III - os que estejam privados, temporária ou definitivamente dos direitos políticos.

Parágrafo único - Os militares são alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.

Art. 6º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo, salvo:

I - quanto ao alistamento:

a) os inválidos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os que se encontrem fora do país.

II - quanto ao voto:

a) os enfermos;

b) os que se encontrem fora do seu domicílio;

c) os funcionários civis e os militares, em serviço que os impossibilite de votar.

Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367. (Redação dada pela Lei nº 4.961, de 1966)

§1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor:

I - inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;

II - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou para estatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;

III - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou das respectivas autarquias;

IV - (Revogado pela Lei nº 14.690, de 2023)

V - obter passaporte ou carteira de identidade;

# NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

**NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO; ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA; AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA**

## Administração direta e indireta

A princípio, infere-se que Administração Direta é correspondente aos órgãos que compõem a estrutura das pessoas federativas que executam a atividade administrativa de maneira centralizada. O vocábulo “Administração Direta” possui sentido abrangente vindo a compreender todos os órgãos e agentes dos entes federados, tanto os que fazem parte do Poder Executivo, do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, que são os responsáveis por praticar a atividade administrativa de maneira centralizada.

Já a Administração Indireta, é equivalente às pessoas jurídicas criadas pelos entes federados, que possuem ligação com as Administrações Diretas, cujo fulcro é praticar a função administrativa de maneira descentralizada.

Tendo o Estado a convicção de que atividades podem ser exercidas de forma mais eficaz por entidade autônoma e com personalidade jurídica própria, o Estado transfere tais atribuições a particulares e, ainda pode criar outras pessoas jurídicas, de direito público ou de direito privado para esta finalidade. Optando pela segunda opção, as novas entidades passarão a compor a Administração Indireta do ente que as criou e, por possuírem como destino a execução especializado de certas atividades, são consideradas como sendo manifestação da descentralização por serviço, funcional ou técnica, de modo geral.

## Desconcentração e Descentralização

Consiste a desconcentração administrativa na distribuição interna de competências, na esfera da mesma pessoa jurídica. Assim sendo, na desconcentração administrativa, o trabalho é distribuído entre os órgãos que integram a mesma instituição, fato que ocorre de forma diferente na descentralização administrativa, que impõe a distribuição de competência para outra pessoa, física ou jurídica.

Ocorre a desconcentração administrativa tanto na administração direta como na administração indireta de todos os entes federativos do Estado. Pode-se citar a título de exemplo de desconcentração administrativa no âmbito da Administração Direta da União, os vários ministérios e a Casa Civil da Presidência da República; em âmbito estadual, o Ministério Público e as secretarias estaduais, dentre outros; no âmbito municipal, as secretarias municipais e as câmaras municipais; na administração indireta federal, as várias agências do Banco do Brasil que são sociedade de economia mista, ou do INSS com localização em todos os Estados da Federação.

Ocorre que a desconcentração enseja a existência de vários órgãos, sejam eles órgãos da Administração Direta ou das pessoas jurídicas da Administração Indireta, e devido ao fato desses órgãos estarem dispostos de forma interna, segundo uma relação de subordinação de hierarquia, entende-se que a desconcentração administrativa está diretamente relacionada ao princípio da hierarquia.

Registra-se que na descentralização administrativa, ao invés de executar suas atividades administrativas por si mesmo, o Estado transfere a execução dessas atividades para particulares e, ainda a outras pessoas jurídicas, de direito público ou privado.

Explicita-se que, mesmo que o ente que se encontre distribuindo suas atribuições e detenha controle sobre as atividades ou serviços transferidos, não existe relação de hierarquia entre a pessoa que transfere e a que acolhe as atribuições.

*Diferença entre Descentralização e Desconcentração:* As duas figuras dizem respeito à forma de prestação do serviço público. Descentralização, entretanto, significa transferir a execução de um serviço público para terceiros que não se confundem com a Administração Direta, e a desconcentração significa transferir a execução de um serviço público de um órgão para o outro dentro da Administração Direta, permanecendo está no centro.

## Administração Centralizada

A administração centralizada é caracterizada pela concentração de todas as decisões-chave e da autoridade em um único nível ou departamento dentro da organização. Nesse modelo, a responsabilidade objetiva recai sobre a alta administração ou o líder central da organização. Isso implica que a alta administração deve tomar decisões informadas, implementar políticas apropriadas e assegurar a alocação eficiente dos recursos disponíveis.

Em caso de falhas, erros ou inadequações na gestão centralizada que impactem negativamente os resultados da organização, a responsabilidade recai diretamente sobre a liderança central. Essa responsabilidade não apenas envolve tomar as medidas corretivas necessárias para remediar a situação, mas também a prestação de contas aos órgãos de controle e às partes interessadas.

Quando a execução do serviço estiver sendo feita pela Administração direta do Estado (ex.: Secretarias, Ministérios etc.). Dessa forma, o ente federativo será tanto o titular do serviço público, como o prestador do mesmo, o próprio estado é quem centraliza a atividade.

**Concentração (extinguir órgãos):** Trata-se da técnica administrativa que promove a extinção de órgãos públicos. Pessoa jurídica integrante da administração pública extingue órgãos antes existentes em sua estrutura, reunindo em um número menor de unidade as respectivas competências. Imagine-se, como exemplo, que a secretaria da fazenda de um município tivesse em sua

estrutura superintendências, delegacias, agências e postos de atendimento, cada um desses órgãos incumbidos de desempenhar específicas competências da referida secretaria.

Caso a administração pública municipal decidisse, em face de restrições orçamentárias, extinguir os postos de atendimento, atribuindo às agências as competências que aqueles exerciam, teria ocorrido concentração administrativa.

#### **Criação, extinção e capacidade processual dos órgãos públicos**

Os arts. 48, XI e 61, §1º da CFB/1988 dispõem que a criação e a extinção de órgãos da administração pública dependem de lei de iniciativa privativa do chefe do Executivo a quem compete, de forma privada, e por meio de decreto, dispor sobre a organização e funcionamento desses órgãos públicos, quando não ensejar aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, VI, b, CF/1988). Desta forma, para que haja a criação e extinção de órgãos, existe a necessidade de lei, no entanto, para dispor sobre a organização e o funcionamento, denota-se que poderá ser utilizado ato normativo inferior à lei, que se trata do decreto. Caso o Poder Executivo Federal desejar criar um Ministério a mais, o presidente da República deverá encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional. Porém, caso esse órgão seja criado, sua estruturação interna deverá ser feita por decreto. Na realidade, todos os regimentos internos dos ministérios são realizados por intermédio de decreto, pelo fato de tal ato se tratar de organização interna do órgão. Vejamos:

– **Órgão:** é criado por meio de lei.

– **Organização Interna:** pode ser feita por **DECRETO**, desde que não provoque aumento de despesas, bem como a criação ou a extinção de outros órgãos.

– **Órgãos De Controle:** Trata-se dos prepostos a fiscalizar e controlar a atividade de outros órgãos e agentes”. Exemplo: Tribunal de Contas da União.

#### **Pessoas administrativas**

Explicita-se que as entidades administrativas são a própria Administração Indireta, composta de forma taxativa pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

De forma contrária às pessoas políticas, tais entidades, não são reguladas pelo Direito Administrativo, não detendo poder político e encontram-se vinculadas à entidade política que as criou. Não existe hierarquia entre as entidades da Administração Pública indireta e os entes federativos que as criou. Ocorre, nesse sentido, uma vinculação administrativa em tais situações, de maneira que os entes federativos somente conseguem manter-se no controle se as entidades da Administração Indireta estiverem desempenhando as funções para as quais foram criadas de forma correta.

#### **Pessoas políticas**

As pessoas políticas são os entes federativos previstos na Constituição Federal. São eles a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Denota-se que tais pessoas ou entes, são regidos pelo Direito Constitucional, vindo a deter uma parcela do poder político. Por esse motivo, afirma-se que tais entes são autônomos, vindo a se organizar de forma particular para alcançar as finalidades avançadas na Constituição Federal.

Assim sendo, não se confunde autonomia com soberania, pois, ao passo que a autonomia consiste na possibilidade de cada um dos entes federativos organizar-se de forma interna, elaborando

suas leis e exercendo as competências que a eles são determinadas pela Constituição Federal, a soberania nada mais é do que uma característica que se encontra presente somente no âmbito da República Federativa do Brasil, que é formada pelos referidos entes federativos.

#### **Autarquias**

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno, criadas por lei específica para a execução de atividades especiais e típicas da Administração Pública como um todo. Com as autarquias, a impressão que se tem, é a de que o Estado veio a descentralizar determinadas atividades para entidades eivadas de maior especialização.

As autarquias são especializadas em sua área de atuação, dando a ideia de que os serviços por elas prestados são feitos de forma mais eficaz e venham com isso, a atingir de maneira contundente a sua finalidade, que é o bem comum da coletividade como um todo. Por esse motivo, aduz-se que as autarquias são um serviço público descentralizado. Assim, devido ao fato de prestarem esse serviço público especializado, as autarquias acabam por se assemelhar em tudo o que lhes é possível, ao entidade estatal a que estiverem servindo. Assim sendo, as autarquias se encontram sujeitas ao mesmo regime jurídico que o Estado. Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles, as autarquias são uma “*longa manus*” do Estado, ou seja, são executoras de ordens determinadas pelo respectivo ente da Federação a que estão vinculadas.

As autarquias são criadas por lei específica, que de forma obrigacional deverá ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do ente federativo a que estiver vinculada. Explicita-se também que a função administrativa, mesmo que esteja sendo exercida tipicamente pelo Poder Executivo, pode vir a ser desempenhada, em regime totalmente atípico pelos demais Poderes da República. Em tais situações, infere-se que é possível que sejam criadas autarquias no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, oportunidade na qual a iniciativa para a lei destinada à sua criação, deverá, obrigatoriamente, segundo os parâmetros legais, ser feita pelo respectivo Poder.

#### **— Empresas Públicas**

##### **Sociedades de Economia Mista**

São a parte da Administração Indireta mais voltada para o direito privado, sendo também chamadas pela maioria doutrinária de empresas estatais.

Tanto a empresas públicas, quanto as sociedades de economia mista, no que se refere à sua área de atuação, podem ser divididas entre prestadoras diversas de serviço público e plenamente atuantes na atividade econômica de modo geral. Assim sendo, obtemos dois tipos de empresas públicas e dois tipos de sociedades de economia mista.

Ressalta-se que ao passo que as empresas estatais exploradoras de atividade econômica estão sob a égide, no plano constitucional, pelo art. 173, sendo que a sua atividade se encontra regida pelo direito privado de maneira prioritária, as empresas estatais prestadoras de serviço público são reguladas, pelo mesmo diploma legal, pelo art. 175, de maneira que sua atividade é regida de forma exclusiva e prioritária pelo direito público.

– **Observação importante:** todas as empresas estatais, sejam prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividade econômica, possuem personalidade jurídica de direito privado.

O que diferencia as empresas estatais exploradoras de atividade econômica das empresas estatais prestadoras de serviço público é a atividade que exercem. Assim, sendo ela prestadora de serviço público, a atividade desempenhada é regida pelo direito público, nos ditames do artigo 175 da Constituição Federal que determina que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” Já se for exploradora de atividade econômica, como maneira de evitar que o princípio da livre concorrência reste-se prejudicado, as referidas atividades deverão ser reguladas pelo direito privado, nos ditames do artigo 173 da Constituição Federal, que assim determina:

*Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. §1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:*

*I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;*

*II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;*

*III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da Administração Pública;*

*IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de Administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;*

*V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores*

Vejamos em síntese, algumas características em comum das empresas públicas e das sociedades de economia mista:

- Devem realizar concurso público para admissão de seus empregados;
- Não estão alcançadas pela exigência de obedecer ao teto constitucional;
- Estão sujeitas ao controle efetuado pelos Tribunais de Contas, bem como ao controle do Poder Legislativo;
- Não estão sujeitas à falência;
- Devem obedecer às normas de licitação e contrato administrativo no que se refere às suas atividades-meio;
- Devem obedecer à vedação à acumulação de cargos prevista constitucionalmente;
- Não podem exigir aprovação prévia, por parte do Poder Legislativo, para nomeação ou exoneração de seus diretores.

#### **Fundações e outras entidades privadas delegatárias**

Identifica-se no processo de criação das fundações privadas, duas características que se encontram presentes de forma contundente, sendo elas a doação patrimonial por parte de um instituidor e a impossibilidade de terem finalidade lucrativa.

O Decreto 200/1967 e a Constituição Federal Brasileira de 1988 conceituam Fundação Pública como sendo um ente de direito predominantemente de direito privado, sendo que a Constituição Federal dá à Fundação o mesmo tratamento oferecido às

Sociedades de Economia Mista e às Empresas Públicas, que permite autorização da criação, por lei e não a criação direta por lei, como no caso das autarquias.

Entretanto, a doutrina majoritária e o STF aduzem que a Fundação Pública poderá ser criada de forma direta por meio de lei específica, adquirindo, desta forma, personalidade jurídica de direito público, vindo a criar uma Autarquia Fundacional ou Fundação Autárquica.

– **Observação importante:** a autarquia é definida como serviço personificado, ao passo que uma autarquia fundacional é conceituada como sendo um patrimônio de forma personificada destinado a uma finalidade específica de interesse social.

Vejamos como o Código Civil determina:

*Art. 41 - São pessoas jurídicas de direito público interno:(...)*

*IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;*

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

No condizente à Constituição, denota-se que esta não faz distinção entre as Fundações de direito público ou de direito privado. O termo Fundação Pública é utilizado para diferenciar as fundações da iniciativa privada, sem que haja qualquer tipo de ligação com a Administração Pública.

No entanto, determinadas distinções poderão ser feitas, como por exemplo, a imunidade tributária recíproca que é destinada somente às entidades de direito público como um todo. Registra-se que o foro de ambas é na Justiça Federal.

#### **— Delegação Social**

##### **Organizações sociais**

As organizações sociais são entidades privadas que recebem o atributo de Organização Social. Várias são as entidades criadas por particulares sob a forma de associação ou fundação que desempenham atividades de interesse público sem fins lucrativos. Ao passo que algumas existem e conseguem se manter sem nenhuma ligação com o Estado, existem outras que buscam se aproximar do Estado com o fito de receber verbas públicas ou bens públicos com o objetivo de continuarem a desempenhar sua atividade social. Nos parâmetros da Lei 9.637/1998, o Poder Executivo Federal poderá constituir como Organizações Sociais pessoas jurídicas de direito privado, que não sejam de fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos da lei. Ressalte-se que as entidades privadas que vierem a atuar nessas áreas poderão receber a qualificação de OSs.

Lembremos que a Lei 9.637/1998 teve como fulcro transferir os serviços que não são exclusivos do Estado para o setor privado, por intermédio da absorção de órgãos públicos, vindo a substituí-los por entidades privadas. Tal fenômeno é conhecido como publicização. Com a publicização, quando um órgão público é extinto, logo, outra entidade de direito privado o substitui no serviço anteriormente prestado. Denota-se que o vínculo com o poder público para que seja feita a qualificação da entidade como organização social é estabelecido com a celebração de contrato de gestão. Outrossim, as Organizações Sociais podem receber recursos orçamentários, utilização de bens públicos e servidores públicos.



### **Organizações da sociedade civil de interesse público**

São conceituadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, nas quais os objetivos sociais e normas estatutárias devem obedecer aos requisitos determinados pelo art. 3º da Lei n. 9.790/1999. Denota-se que a qualificação é de competência do Ministério da Justiça e o seu âmbito de atuação é parecido com o da OS, entretanto, é mais amplo.

Vejam os:

*Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:*

*I – promoção da assistência social;*

*II – promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;*

*III – promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;*

*IV – promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;*

*V – promoção da segurança alimentar e nutricional;*

*VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII – promoção do voluntariado;*

*VIII – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;*

*IX – experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;*

*X – promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;*

*XI – promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;*

*XII – estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.*

A lei das Oscips apresenta um rol de entidades que não podem receber a qualificação. Vejamos:

*Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:*

*I – as sociedades comerciais;*

*II – os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;*

*III – as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;*

*IV – as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;*

*V – as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associadas ou sócios;*

*VI – as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;*

*VII – as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;*

*VIII – as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;*

*IX – as Organizações Sociais;*

*X – as cooperativas;*

Por fim, registre-se que o vínculo de união entre a entidade e o Estado é denominado termo de parceria e que para a qualificação de uma entidade como Oscip, é exigido que esta tenha sido constituída e se encontre em funcionamento regular há, pelo menos, três anos nos termos do art. 1º, com redação dada pela Lei n. 13.019/2014. O Tribunal de Contas da União tem entendido que o vínculo firmado pelo termo de parceria por órgãos ou entidades da Administração Pública com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público não é demandante de processo de licitação. De acordo com o que preceitua o art. 23 do Decreto n. 3.100/1999, deverá haver a realização de concurso de projetos pelo órgão estatal interessado em construir parceria com Oscips para que venha a obter bens e serviços para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria.

### **Entidades de utilidade pública**

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado trouxe em seu bojo, dentre várias diretrizes, a publicização dos serviços estatais não exclusivos, ou seja, a transferência destes serviços para o setor público não estatal, denominado Terceiro Setor.

Podemos incluir entre as entidades que compõem o Terceiro Setor, aquelas que são declaradas como sendo de utilidade pública, os serviços sociais autônomos, como SESI, SESC, SENAI, por exemplo, as organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

É importante explicitar que o crescimento do terceiro setor está diretamente ligado à aplicação do princípio da subsidiariedade na esfera da Administração Pública. Por meio do princípio da subsidiariedade, cabe de forma primária aos indivíduos e às organizações civis o atendimento dos interesses individuais e coletivos. Assim sendo, o Estado atua apenas de forma subsidiária nas demandas que, devido à sua própria natureza e complexidade, não puderam ser atendidas de maneira primária pela sociedade. Dessa maneira, o limite de ação do Estado se encontraria na autossuficiência da sociedade.

Em relação ao Terceiro Setor, o Plano Diretor do Aparelho do Estado previa de forma explícita a publicização de serviços públicos estatais que não são exclusivos. A expressão publicização significa a transferência, do Estado para o Terceiro Setor, ou seja um setor público não estatal, da execução de serviços que não são exclusivos do Estado, vindo a estabelecer um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para o seu financiamento e controle, como um todo. Tal parceria foi posteriormente modernizada com as leis que instituíram as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público.

O termo publicização também é atribuído a um segundo sentido adotado por algumas correntes doutrinárias, que corresponde à transformação de entidades públicas em entidades privadas sem fins lucrativos.

No que condizente às características das entidades que compõem o Terceiro Setor, a ilustre Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que todas elas possuem os mesmos traços, sendo eles:

1. Não são criadas pelo Estado, ainda que algumas delas tenham sido autorizadas por lei;

# NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

## CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

### Forma, Sistema e Fundamentos da República

#### – Papel dos Princípios e o Neoconstitucionalismo

Os princípios abandonam sua função meramente subsidiária na aplicação do Direito, quando serviam tão somente de meio de integração da ordem jurídica (na hipótese de eventual lacuna) e vetor interpretativo, e passam a ser dotados de elevada e reconhecida normatividade.

a

#### – Princípio Federativo

Significa que a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios possuem autonomia, caracteriza por um determinado grau de liberdade referente à sua organização, à sua administração, à sua normatização e ao seu Governo, porém limitada por certos princípios consagrados pela Constituição Federal.

#### – Princípio Republicano

É uma forma de Governo fundada na igualdade formal entre as pessoas, em que os detentores do poder político exercem o comando do Estado em caráter eletivo, representativo, temporário e com responsabilidade.

#### – Princípio do Estado Democrático de Direito

O Estado de Direito é aquele que se submete ao império da lei. Por sua vez, o Estado democrático caracteriza-se pelo respeito ao princípio fundamental da soberania popular, vale dizer, funda-se na noção de Governo do povo, pelo povo e para o povo.

#### – Princípio da Soberania Popular

O parágrafo único do Artigo 1º da Constituição Federal revela a adoção da soberania popular como princípio fundamental ao prever que *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

#### – Princípio da Separação dos Poderes

A visão moderna da separação dos Poderes não impede que cada um deles exerça atipicamente (de forma secundária), além de sua função típica (preponderante), funções atribuídas a outro Poder.

Vejam os abaixo, os dispositivos constitucionais correspondentes ao tema supracitado:

### TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

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.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

#### Objetivos Fundamentais da República

Os Objetivos Fundamentais da República estão elencados no Artigo 3º da CF/88. Vejamos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

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

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

#### Princípios de Direito Constitucional Internacional

Os Princípios de Direito Constitucional Internacional estão elencados no Artigo 4º da CF/88. Vejamos:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

**APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: NORMAS DE EFICÁCIA PLENA, CONTIDA E LIMITADA; NORMAS PROGRAMÁTICAS**

O estudo da aplicabilidade das normas constitucionais é essencial à correta interpretação da Constituição Federal<sup>1</sup>. É a compreensão da aplicabilidade das normas constitucionais que nos permitirá entender exatamente o alcance e a realizabilidade dos diversos dispositivos da Constituição.

Todas as normas constitucionais apresentam juridicidade. Todas elas são imperativas e cogentes ou, em outras palavras, todas as normas constitucionais surtem efeitos jurídicos: o que varia entre elas é o grau de eficácia.

A doutrina americana (clássica) distingue duas espécies de normas constitucionais quanto à aplicabilidade: as normas autoexecutáveis (“*self executing*”) e as normas não-autoexecutáveis.

As normas autoexecutáveis são normas que podem ser aplicadas sem a necessidade de qualquer complementação. São normas completas, bastantes em si mesmas. Já as normas não-autoexecutáveis dependem de complementação legislativa antes de serem aplicadas: são as normas incompletas, as normas programáticas (que definem diretrizes para as políticas públicas) e as normas de estruturação (instituem órgãos, mas deixam para a lei a tarefa de organizar o seu funcionamento).

Embora a doutrina americana seja bastante didática, a classificação das normas quanto à sua aplicabilidade mais aceita no Brasil foi a proposta pelo Prof. José Afonso da Silva.

A partir da aplicabilidade das normas constitucionais, José Afonso da Silva classifica as normas constitucionais em três grupos:

- Normas de eficácia plena;
- Normas de eficácia contida;
- Normas de eficácia limitada.

**1) Normas de eficácia plena**

São aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos que o legislador constituinte quis regular. É o caso do art. 2º da CF/88, que diz: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

As normas de eficácia plena possuem as seguintes características:

**a) são autoaplicáveis**, é dizer, elas independem de lei posterior regulamentadora que lhes complete o alcance e o sentido. Isso não quer dizer que não possa haver lei regulamentadora versando sobre uma norma de eficácia plena; a lei regulamentadora até pode existir, mas a norma de eficácia plena já produz todos os seus efeitos de imediato, independentemente de qualquer tipo de regulamentação;

**b) são não-restringíveis**, ou seja, caso exista uma lei tratando de uma norma de eficácia plena, esta não poderá limitar sua aplicação;

**c) possuem aplicabilidade direta** (não dependem de norma regulamentadora para produzir seus efeitos), **imediate** (estão aptas a produzir todos os seus efeitos desde o momento em que é promulgada a Constituição) e **integral** (não podem sofrer limitações ou restrições em sua aplicação).

**2) Normas constitucionais de eficácia contida ou prospectiva**

São normas que estão aptas a produzir todos os seus efeitos desde o momento da promulgação da Constituição, mas que podem ser restringidas por parte do Poder Público. Cabe destacar que a atuação do legislador, no caso das normas de eficácia contida, é discricionária: ele não precisa editar a lei, mas poderá fazê-lo.

Um exemplo clássico de norma de eficácia contida é o art.5º, inciso XIII, da CF/88, segundo o qual “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Em razão desse dispositivo, é assegurada a liberdade profissional: desde a promulgação da Constituição, todos já podem exercer qualquer trabalho, ofício ou profissão. No entanto, a lei poderá estabelecer restrições ao exercício de algumas profissões. Citamos, por exemplo, a exigência de aprovação no exame da OAB como pré-requisito para o exercício da advocacia.

As normas de eficácia contida possuem as seguintes características:

**a) são autoaplicáveis**, ou seja, estão aptas a produzir todos os seus efeitos, independentemente de lei regulamentadora. Em outras palavras, não precisam de lei regulamentadora que lhes complete o alcance ou sentido.

Vale destacar que, antes da lei regulamentadora ser publicada, o direito previsto em uma norma de eficácia contida pode ser exercitado de maneira ampla (plena); só depois da regulamentação é que haverá restrições ao exercício do direito;

**b) são restringíveis**, isto é, estão sujeitas a limitações ou restrições, que podem ser impostas por:

– **Uma lei**: o direito de greve, na iniciativa privada, é norma de eficácia contida prevista no art. 9º, da CF/88. Desde a promulgação da CF/88, o direito de greve já pode exercido pelos trabalhadores do regime celetista; no entanto, a lei poderá restringi-lo, definindo os “serviços ou atividades essenciais” e dispondo sobre “o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”.

– **Outra norma constitucional**: o art. 139, da CF/88 prevê a possibilidade de que sejam impostas restrições a certos direitos e garantias fundamentais durante o estado de sítio.

– **Conceitos ético-jurídicos indeterminados**: o art. 5º, inciso XXV, da CF/88 estabelece que, no caso de “imminente perigo público”, o Estado poderá requisitar propriedade particular. Esse é um conceito ético-jurídico que poderá, então, limitar o direito de propriedade;

**c) possuem aplicabilidade direta** (não dependem de norma regulamentadora para produzir seus efeitos), **imediate** (estão aptas a produzir todos os seus efeitos desde o momento em que é promulgada a Constituição) e possivelmente **não-integral** (estão sujeitas a limitações ou restrições).

<sup>1</sup> <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j3AAnRp-J4j8J:www.estrategiaconcursos.com.br/curso/main/downloadPDF/%3Faula%3D188713+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

### 3) Normas constitucionais de eficácia limitada

São aquelas que dependem de regulamentação futura para produzirem todos os seus efeitos. Um exemplo de norma de eficácia limitada é o art. 37, inciso VII, da CF/88, que trata do direito de greve dos servidores públicos (“o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”).

Ao ler o dispositivo supracitado, é possível perceber que a Constituição Federal de 1988 outorga aos servidores públicos o direito de greve; no entanto, para que este possa ser exercido, faz-se necessária a edição de lei ordinária que o regulamente. Assim, enquanto não editada essa norma, o direito não pode ser usufruído.

As normas constitucionais de eficácia limitada possuem as seguintes características:

**a) são não-autoaplicáveis**, ou seja, dependem de complementação legislativa para que possam produzir os seus efeitos;

**b) possuem aplicabilidade indireta** (dependem de norma regulamentadora para produzir seus efeitos) **mediata** (a promulgação do texto constitucional não é suficiente para que possam produzir todos os seus efeitos) e **reduzida** (possuem um grau de eficácia resritro quando da promulgação da Constituição).

#### Muito cuidado para não confundir!

As **normas de eficácia contida** estão **aptas a produzir todos os seus efeitos** desde o momento em que a Constituição é promulgada. A lei posterior, caso editada, irá **restringir** a sua aplicação.

As **normas de eficácia limitada não estão aptas a produzirem todos os seus efeitos** com a promulgação da Constituição; elas dependem, para isso, de uma lei posterior, que irá **ampliar** o seu alcance.

José Afonso da Silva subdivide as normas de eficácia limitada em dois grupos:

**a) normas declaratórias de princípios institutivos ou organizativos:** são aquelas que dependem de lei para estruturar e organizar as atribuições de instituições, pessoas e órgãos previstos na Constituição. É o caso, por exemplo, do art. 88, da CF/88, segundo o qual “a lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.”

As normas definidoras de princípios institutivos ou organizativos podem ser impositivas (quando impõem ao legislador uma obrigação de elaborar a lei regulamentadora) ou facultativas (quando estabelecem mera faculdade ao legislador).

O art. 88, da CF/88, é exemplo de norma impositiva; como exemplo de norma facultativa citamos o art. 125, § 3º, CF/88, que dispõe que a “lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual”;

**b) normas declaratórias de princípios programáticos:** são aquelas que estabelecem programas a serem desenvolvidos pelo legislador infraconstitucional. Um exemplo é o art. 196 da Carta Magna (“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”).

Cabe destacar que a presença de normas programáticas na Constituição Federal é que nos permite classificá-la como uma Constituição-dirigente.

É importante destacar que as normas de eficácia limitada, embora tenham aplicabilidade reduzida e não produzam todos os seus efeitos desde a promulgação da Constituição, possuem eficácia jurídica.

Guarde bem isso: a eficácia dessas normas é limitada, porém existente! Diz-se que as normas de eficácia limitada possuem eficácia mínima.

Diante dessa afirmação, cabe-nos fazer a seguinte pergunta: quais são os efeitos jurídicos produzidos pelas normas de eficácia limitada?

As normas de eficácia limitada produzem imediatamente, desde a promulgação da Constituição, dois tipos de efeitos:

- efeito negativo;
- efeito vinculativo.

O efeito negativo consiste na revogação de disposições anteriores em sentido contrário e na proibição de leis posteriores que se oponham a seus comandos. Sobre esse último ponto, vale destacar que as normas de eficácia limitada servem de parâmetro para o controle de constitucionalidade das leis.

O efeito vinculativo, por sua vez, se manifesta na obrigação de que o legislador ordinário edite leis regulamentadoras, sob pena de haver omissão inconstitucional, que pode ser combatida por meio de mandado de injunção ou Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

Ressalte-se que o efeito vinculativo também se manifesta na obrigação de que o Poder Público concretize as normas programáticas previstas no texto constitucional. A Constituição não pode ser uma mera “folha de papel”; as normas constitucionais devem refletir a realidade político-social do Estado e as políticas públicas devem seguir as diretrizes traçadas pelo Poder Constituinte Originário.

#### PARA DECORAR:

##### Classificação das Normas Constitucionais

– **Normas Constitucionais de Eficácia Plena:** Possuem aplicabilidade imediata, direta e integral.

– **Normas Constitucionais de Eficácia Contida:** Possuem aplicabilidade imediata, direta, mas não integral.

– **Normas Constitucionais de Eficácia Limitada Definidoras de Princípios Institutivos:** Possuem aplicabilidade indireta, dependem de lei posterior para dar corpo a institutos jurídicos e aos órgãos ou entidades do Estado, previstos na Constituição.

– **Normas Constitucionais de Eficácia Limitada Definidoras de Princípios Programáticos:** Possuem aplicabilidade indireta, estabelecem programas, metas, objetivos a serem desenvolvidos pelo Estado, típicas das Constituições dirigentes.

– **Normas Constitucionais de Eficácia Absoluta:** Não podem ser abolidas nem mesmo por emenda à Constituição Federal.

– **Normas Constitucionais de Eficácia Exaurida:** Possuem aplicabilidade esgotada.

##### – Normas Constitucionais de Eficácia Negativa

– Impedem a recepção das normas infraconstitucionais pré-constitucionais materialmente incompatíveis, revogando-as;

– Impedem que sejam produzidas normas ulteriores que contrariem os programas por ela estabelecidos. Serve, assim, como parâmetro para o controle de constitucionalidade;

– Obrigam a atuação do Estado no sentido de conferir eficácia aos programas estatuídos no texto constitucional.

**DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS: DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS, DIREITOS SOCIAIS, DIREITOS DE NACIONALIDADE, DIREITOS POLÍTICOS, PARTIDOS POLÍTICOS**

Os direitos individuais estão elencados no caput do Artigo 5º da CF. São eles:

**Direito à Vida**

O direito à vida deve ser observado por dois prismas: o direito de permanecer vivo e o direito de uma vida digna.

O direito de permanecer vivo pode ser observado, por exemplo, na vedação à pena de morte (salvo em caso de guerra declarada).

Já o direito à uma vida digna, garante as necessidades vitais básicas, proibindo qualquer tratamento desumano como a tortura, penas de caráter perpétuo, trabalhos forçados, cruéis, etc.

**Direito à Liberdade**

O direito à liberdade consiste na afirmação de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei. Tal dispositivo representa a consagração da autonomia privada.

Trata-se a liberdade, de direito amplo, já que compreende, dentre outros, as liberdades: de opinião, de pensamento, de locomoção, de consciência, de crença, de reunião, de associação e de expressão.

**Direito à Igualdade**

A igualdade, princípio fundamental proclamado pela Constituição Federal e base do princípio republicano e da democracia, deve ser encarada sob duas óticas, a igualdade material e a igualdade formal.

A igualdade formal é a identidade de direitos e deveres concedidos aos membros da coletividade por meio da norma.

Por sua vez, a igualdade material tem por finalidade a busca da equiparação dos cidadãos sob todos os aspectos, inclusive o jurídico. É a consagração da máxima de Aristóteles, para quem o princípio da igualdade consistia em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida em que eles se desigualem.

Sob o pálio da igualdade material, caberia ao Estado promover a igualdade de oportunidades por meio de políticas públicas e leis que, atentos às características dos grupos menos favorecidos, compensassem as desigualdades decorrentes do processo histórico da formação social.

**Direito à Privacidade**

Para o estudo do Direito Constitucional, a privacidade é gênero, do qual são espécies a intimidade, a honra, a vida privada e a imagem. De maneira que, os mesmos são invioláveis e a eles assegura-se o direito à indenização pelo dano moral ou material decorrente de sua violação.

**Direito à Honra**

O direito à honra almeja tutelar o conjunto de atributos pertinentes à reputação do cidadão sujeito de direitos, exatamente por tal motivo, são previstos no Código Penal.

**Direito de Propriedade**

É assegurado o direito de propriedade, contudo, com restrições, como por exemplo, de que se atenda à função social da propriedade. Também se enquadram como espécies de restrição do direito de propriedade, a requisição, a desapropriação, o confisco e o usucapião.

Do mesmo modo, é no direito de propriedade que se asseguram a inviolabilidade do domicílio, os direitos autorais (propriedade intelectual) e os direitos reativos à herança.

Destes direitos, emanam todos os incisos do Art. 5º, da CF/88, conforme veremos abaixo:

**TÍTULO II**

**DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

**CAPÍTULO I**

**DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS**

Artigo 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I- homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II- ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III- ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

IV- é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V- é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

VI- é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII- é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII- ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX- é livre a expressão de atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X- são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização por dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI- a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII- é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

XIII- é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV- é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO. PRINCIPAIS ABORDAGENS DA ADMINISTRAÇÃO (CLÁSSICA ATÉ CONTINGENCIAL)

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

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

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

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

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

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

*Montana e Charnov*

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

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

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

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

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

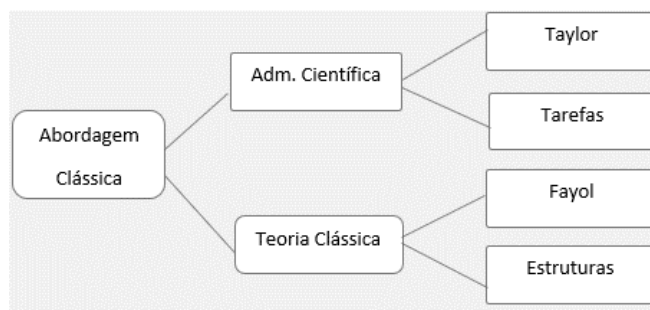
**3. Abordagem Neoclássica:** que se desdobra na Teoria Neoclássica da Administração, dos conceitos iniciais, processos administrativos, como os tipos de organização, departamentalização e administração por objetivos (APO).

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

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

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

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



### Origem da Abordagem Clássica

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

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

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

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

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

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

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

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

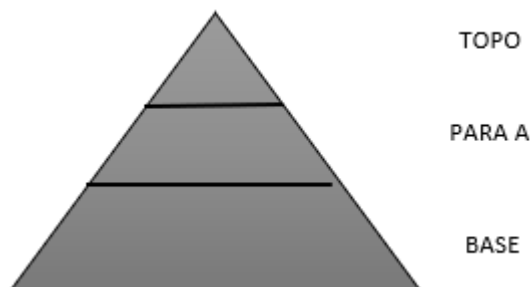
— Uma única maneira correta (the best way).

— Mão de obra e não recursos humanos.

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

**Teoria Clássica**

- Aumento da eficiência melhorando a disposição dos órgãos componentes da empresa (departamentos);
- **Ênfase na anatomia (estrutura) e na fisiologia (funcionamento);**
- Abordagem do topo para a base (nível estratégico tático);
- Do todo para as partes.



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

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

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

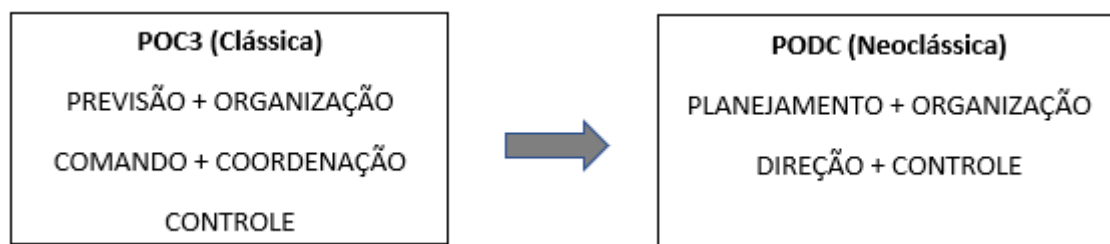
• **Princípios da Teoria Clássica:**

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

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

**Abordagem Neoclássica**

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



• **Fundamentos da Abordagem Neoclássica**

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

**Teoria Burocrática**

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

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

• **Características**

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

• **Disfunções**

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

**Abordagem Estruturalista**

A partir da década de 40, tínhamos:

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

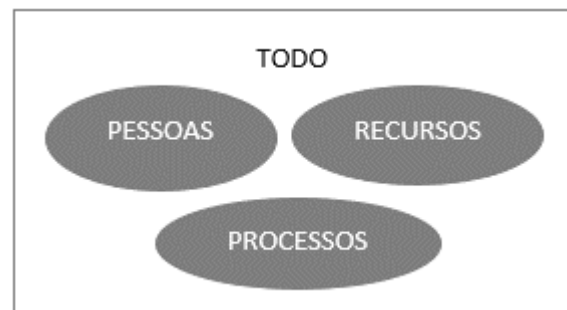
As duas correntes sofreram críticas que revelaram a falta de uma teoria sólida e abrangente, que servisse de orientação para o administrador.

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

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

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

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



• **Teoria Estruturalista - Sociedade de Organizações**

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

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

• **Teoria Estruturalista – O Homem Organizacional:**

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

• **Teoria Estruturalista – Abordagem múltipla:**

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



• **Teoria Estruturalista – Conclusão:**

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



**Abordagem Humanística**

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

• **Suas preocupações:**

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

• **Principais aspectos:**

- Psicologia do trabalho, que hoje chamamos de Comportamento Organizacional, demonstrando uma percepção diferenciada do trabalhador, com viés de um homem mais social, com mais expectativas e desejos. Percebe-se então que o comportamento e a preocupação com o ambiente de trabalho do indivíduo tornam-se parte responsável pela produtividade. Agregando a visão antagonista desse homem econômico, trazendo o conceito de homem social.
- Experiência de Hawthorn desenvolvida por Elton Mayo, na qual a alteração de iluminação traz um resultado importante:

Essa experiência foi realizada no ano de 1927, pelo Conselho Nacional de Pesquisas dos Estados Unidos, em uma fábrica da *Western Electric Company*, situada em Chicago, no bairro de Hawthorn. Lá dois grupos foram selecionados e em um deles foi alterada a iluminação no local de trabalho, observando assim, uma alteração no desempenho do comportamento e na produtividade do grupo em relação ao outro. Não necessariamente ligada a alteração de iluminação, mas com a percepção dos indivíduos de estarem sendo vistos, começando então a melhorarem seus padrões de trabalho. Sendo assim, chegou-se à conclusão de que:

1. A capacidade social do trabalhador determina principalmente a sua capacidade de executar movimentos, ou seja, é ela que determina seu nível de competência. É a capacidade social do trabalhador que determina o seu nível de competência e eficiência e não sua capacidade de executar movimentos eficientes dentro de um tempo estabelecido.
2. Os trabalhadores não agem ou reagem isoladamente como indivíduos, mas como membros de grupos, equipe de trabalho.
3. As pessoas são motivadas pela necessidade de reconhecimento.
4. Grupos informais: alicerçada no conceito de homem social, ou seja, o trabalhador é um indivíduo dotado de vontade e desejos de estruturas sociais mais complexas, e que esse indivíduo reconhece em outros indivíduos elementos afins aos seus e esses elementos passam a influenciar na produtividade do indivíduo. Os níveis de produtividade são controlados pelas normas informais do grupo e não pela organização formal.
5. A Organização Informal:
  - Relação de coesão e antagonismo. Simpatia e antipatia;
  - Status ou posição social;
  - Colaboração espontânea;
  - Possibilidade de oposição à organização formal;

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DAS ORGANIZAÇÕES FORMAIS MODERNAS: TIPOS DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, NATUREZA, FINALIDADES E CRITÉRIOS DE DEPARTAMENTALIZAÇÃO

As **organizações formais modernas** caracterizam-se como um sistema constituído de elementos interativos, que recebe entradas do ambiente, transformando-os, e emite saídas para o ambiente externo. Nesse sentido, os elementos interativos da organização, pessoas e departamentos, dependem uns dos outros e devem trabalhar juntos.

As organizações podem ser formais e informais.

### — Formais

A estrutura formal das organizações é composta pela estrutura instituída pela vontade humana para atingir determinado objetivo. Ela é representada por um organograma composto por órgãos, cargos e relações de autoridade e responsabilidade.

Elas são regidas por normas e regulamentos que estabelecem e especificam os padrões para atingir os objetivos organizacionais.

Características das Organizações Formais
São instituídas pela vontade humana;
São planejadas e deliberadamente estruturadas;
São tangíveis (visíveis);
Seus líderes se valem da autoridade e responsabilidade (líderes formais);
São regidas por normas e regulamentos definidos de forma racional (lógica);
São representadas por organogramas;
São flexíveis às modificações em sua estrutura e nos processos organizacionais, em face da hierarquia formal e impessoal.

### — Informais

Visto as organizações formais serem compostas por redes de relacionamento no ambiente de trabalho, esse relacionamento dá origem à organização informal. As organizações informais definem-se como o conjunto de interações e relacionamentos que se estabelecem entre as pessoas, sendo esta paralela à organização formal.

As organizações informais não possuem objetivos predeterminados, surgem de forma natural, estando presentes nos usos e costumes, e se manifestam por meio de sentimentos e necessidade de associação pelos membros da organização formal.

## Características das Organizações Informais

São oriundas das relações pessoais e sociais desenvolvidas naturalmente entre os membros de determinada organização;
Sua relação é de coesão ou antagonismo;
As lideranças são informais, por meio da influência;
Possuem colaboração espontânea, independente da autoridade formal;
Têm possibilidade de oposição à organização formal;
Transcende a organização formal, não se limitando ao horário de trabalho, barreiras organizacionais ou hierarquias;
São intangíveis (não visíveis);
São resistentes às modificações nos processos, uma vez que as pessoas tendem a defender excessivamente os seus padrões.

### — Tipos de estrutura organizacional

A estrutura organizacional é o conjunto de responsabilidades, autoridades, comunicações e decisões de unidades de uma empresa. É um meio para o alcance dos objetivos, estando relacionada com a estratégia da organização, de tal forma que mudanças na estratégia precedem e promovem mudanças na estrutura.

A estrutura organizacional de uma empresa define como as tarefas são formalmente distribuídas, agrupadas e coordenadas. No tipo de estrutura formal, a relação hierárquica é impessoal e sempre realizada por meio de ordem escrita.

São seis os elementos básicos a serem focados pelos administradores quando projetam a estrutura das organizações: a especialização do trabalho, a departamentalização, a cadeia de comando, a amplitude de controle, a centralização e descentralização e, por fim, a formalização.

Ao planejar a estrutura organizacional, uma das variáveis refere-se a quem os indivíduos e os grupos se reportam. Essa variável consiste em estruturar a cadeia de comando.

São tipos tradicionais de organização:

**a) Organização Linear:** autoridade única com base na hierarquia (unidade de comando), comunicação formal, decisões centralizadas e aspecto piramidal;

**b) Organização Funcional:** autoridade funcional ou dividida, linhas diretas de comunicação, decisões descentralizadas e ênfase na especialização;

**c) Organização Linha-staff:** coexistência da estrutura linear com a estrutura funcional, ou seja, comunicação formal com assessoria funcional, separação entre órgãos operacionais (de linha) e órgãos de apoio (staff). Há, ao mesmo tempo, hierarquia de comando e da especialização técnica.

São estruturas organizacionais modernas:

**a) Estrutura Divisional:** é caracterizada pela criação de unidades denominadas centros de resultados, que operam com relativa autonomia, inclusive apurando lucros ou prejuízos para cada uma delas. Os departamentos prestam informações e se responsabilizam pela execução integral dos serviços prestados, mediados por um sistema de gestão eficaz;

**b) Estrutura Matricial:** combina as vantagens da especialização funcional com o foco e responsabilidades da departamentalização do produto, ou divisional. Suas aplicações acontecem, em hospitais, laboratórios governamentais, instituições financeiras etc.

O que a difere das outras formas de estrutura organizacional, é que características de mais de uma estrutura atuam ao mesmo tempo sobre os empregados. Além disso, existe múltipla subordinação, ou seja, os empregados se reportam a mais de um chefe, o que pode gerar confusão nos subordinados e se tornar uma desvantagem desse tipo de estrutura.

É uma ótima alternativa para empresas que trabalham desenvolvendo projetos e ações temporárias. Nesse tipo de estrutura o processo de decisão é descentralizado, com existência de centros de resultados de duração limitada a determinados projetos;

**c) Estrutura em Rede:** competitividade global, a flexibilidade da força de trabalho e a sua estrutura enxuta. As redes organizacionais se caracterizam por constituir unidades interdependentes orientadas para identificar e solucionar problemas;

**d) Estrutura por Projeto:** manutenção dos recursos necessários sob o controle de um único indivíduo.

#### — Natureza

Estão entre os fatores internos que influenciam a natureza da estrutura organizacional da empresa:

- a natureza dos objetivos estabelecidos para a empresa e seus membros;
- as atividades operantes exigidas para realizar esses objetivos;
- a sequência de passos necessária para proporcionar os bens ou serviços que os membros e clientes desejam ou necessitam;
- as funções administrativas a desempenhar;
- as limitações da habilidade de cada pessoa na empresa, além das limitações tecnológicas;
- as necessidades sociais dos membros da empresa; e
- o tamanho da empresa.

Da mesma forma consideram-se os elementos e as mudanças no ambiente externo que são também forças poderosas que dão forma à natureza das relações externas. Mas para o estabelecimento de uma estrutura organizacional, considera-se como mais adequada a análise de seus componentes, condicionantes e níveis de influência.

#### — Finalidades

A estrutura formal tem como finalidade o sistema de autoridade, responsabilidade, divisão de trabalho, comunicação e processo decisório. São princípios fundamentais da organização formal:

**a) Divisão do trabalho:** é a decomposição de um processo complexo em pequenas tarefas, proporcionando maior produtividade, melhorando a eficiência organizacional e o desempenho dos envolvidos e reduzindo custos de produção;

**b) Especialização:** considerada uma consequência da divisão do trabalho. Cada cargo passa a ter funções específicas, assim como cada tarefa;

**c) Hierarquia:** divisão da empresa e, camadas hierárquicas. A hierarquia visa assegurar que os subordinados aceitem e executem rigorosamente as ordens e orientações dadas pelos seus superiores;

**d) Amplitude administrativa:** também chamada de amplitude de controle ou amplitude de comando, determina o número de funcionários que um administrador consegue dirigir com eficiência e eficácia. A estrutura organizacional que apresenta pequena amplitude de controle é a aguda ou vertical.

#### — Critérios de departamentalização

Departamentalização é o nome dado à especialização horizontal na organização por meio da criação de departamentos para cuidar das atividades organizacionais. É decorrente da divisão do trabalho e da homogeneização das atividades. É o agrupamento adequado das atividades em departamentos específicos.

São critérios de departamentalização:

**a) Departamentalização Funcional:** representa o agrupamento por atividades ou funções principais. A divisão do trabalho ocorre internamente, por especialidade. Abordagem indicada para circunstâncias estáveis, de poucas mudanças e que requeiram desempenho continuado de tarefas rotineiras;

**b) Departamentalização por Produtos ou Serviços:** representa o agrupamento por resultados quanto a produtos ou serviços. A divisão do trabalho ocorre por linhas de produtos/serviços. A orientação é para o alcance de resultados, por meio da ênfase nos produtos/serviços;

**c) Departamentalização Geográfica:** também chamada de Departamentalização Territorial, representa o agrupamento conforme localização geográfica ou territorial. Caso uma organização, para estabelecer seus departamentos, deseje considerar a distribuição territorial de suas atividades, ela deverá observar as técnicas de departamentalização geográfica;

**d) Departamentalização por Clientela:** representa o agrupamento conforme o tipo ou tamanho do cliente ou comprador. Possui ênfase e direcionamento para o cliente;

**e) Departamentalização por Processos:** representa o agrupamento por etapas do processo, do produto ou da operação. Possui ênfase na tecnologia utilizada;

**f) Departamentalização por Projetos:** representa o agrupamento em função de entregas (saídas) ou resultados quanto a um ou mais projetos. É necessária uma estrutura flexível e adaptável às circunstâncias do projeto, pois o mesmo pode ser encerrado antes do prazo previsto. Dessa forma, os recursos envolvidos, ao término do projeto, são liberados;

**g) Departamentalização Matricial:** também chamada de organização em grade, combina duas formas de departamentalização, a funcional com a departamentalização de produto ou projeto, na mesma estrutura organizacional. Representa uma estrutura mista ou híbrida.

O desenho matricial apresenta duas dimensões: gerentes funcionais e gerentes de produtos ou de projeto. Logo, não há unidade de comando. É criada uma balança de duplo poder e, por consequência, dupla subordinação.

**PROCESSO ORGANIZACIONAL: PLANEJAMENTO, DIREÇÃO, COMUNICAÇÃO, CONTROLE E AVALIAÇÃO**

**Processo Organizacional** é um conjunto de atividades logicamente interligadas, maneiras pelas quais se realiza uma operação, envolvendo pessoas, equipamentos, procedimentos e informações e, quando executadas, transformam entradas em saídas, agregam valor e produzem resultados<sup>1</sup>.

Na gestão por processos, um processo é visto como fluxo de trabalho, com insumos, produtos e serviços claramente definidos e atividades que seguem uma sequência lógica e dependente umas das outras, numa sucessão clara, denotando que os processos têm início e fim bem determinados e geram resultados para os clientes internos e/ou externos. Um processo organizacional se caracteriza por:

- Início, fim e objetivos definidos;
- Clareza quanto ao que é transformado na sua execução;
- Definir como ou quando uma atividade ocorre;
- Resultado específico;
- Listar os recursos utilizados para a execução da atividade;
- Agregar valor para o destinatário do processo;
- Ser devidamente documentado;
- Ser mensurável; e
- Permitir o acompanhamento ao longo da execução.

**Categorias de Processos**

Os processos organizacionais podem ser classificados em três categorias:

**Processos Gerenciais**

São aqueles ligados à estratégia da organização. Estão diretamente relacionados à formulação de políticas e diretrizes para se estabelecer e concretizar metas.

Também referem-se ao estabelecimento de indicadores de desempenho e às formas de avaliação dos resultados alcançados interna e externamente à organização. Exemplos: planejamento estratégico, gestão por processos e gestão do conhecimento.

**Processos Finalísticos**

Aqueles ligados à essência de funcionamento do órgão. Caracterizam a atuação do órgão e recebem apoio de outros processos internos, gerando um produto ou serviço para o cliente interno ou cidadão. Exemplos: atuações extrajudicial e judicial.

**Processos Meio**

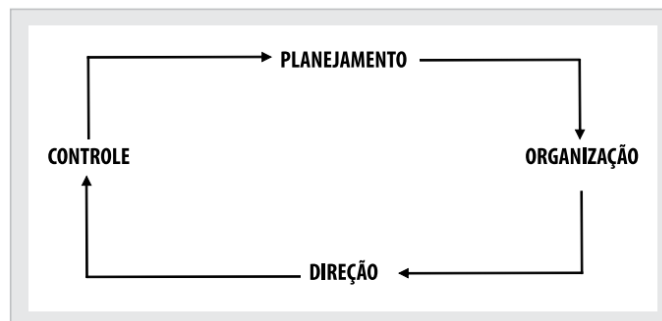
São processos essenciais para a gestão efetiva da organização, garantindo o suporte adequado aos processos finalísticos. Estão diretamente relacionados à gestão dos recursos necessários ao desenvolvimento de todos os processos da instituição. Exemplos: contratação de pessoas, aquisição de bens e materiais e execução orçamentário-financeira.

Os processos críticos, que são aqueles de natureza estratégica para o sucesso institucional, encontram-se nos denominados processos gerenciais e finalísticos.

**— Planejamento**

A estrutura organizacional deve ser delineada de acordo com os objetivos e as estratégias estabelecidas, ou seja, a estrutura organizacional é uma ferramenta básica para alcançar as situações almejadas pela empresa. A organização de uma empresa é a ordenação e o agrupamento de atividades e recursos e visa ao alcance de objetivos e resultados estabelecidos<sup>2</sup>.

As funções de administração exercidas pelos executivos das empresas são interligadas. Observe a figura a seguir.

**Funções da administração**

[https://www.researchgate.net/profile/Thiago-Soares-3/publication/320024475\\_Estrutura\\_e\\_Processos\\_Organizacionais/links/59c95f04a6fdcc451d545e13/Estrutura-e-Processos-Organizacionais.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Thiago-Soares-3/publication/320024475_Estrutura_e_Processos_Organizacionais/links/59c95f04a6fdcc451d545e13/Estrutura-e-Processos-Organizacionais.pdf)

Como mostra a figura acima, a administração é formada pelo processo de planejamento, organização, direção e controle do trabalho dos membros da organização e do emprego de todos os outros recursos organizacionais para atender aos objetivos estabelecidos.

O **Planejamento** determina a finalidade e os objetivos da organização e prevê atividades, recursos e meios que permitirão atingi-los ao longo de um período de tempo determinado. Ele pode promover mudanças essenciais que podem melhorar o desempenho da organização.

Assim, a estrutura organizacional vai variando de acordo com o planejamento estratégico da organização, para poder se adequar aos seus objetivos.

Como uma das etapas do processo decisório, a etapa de planejamento é a avaliação das vantagens e desvantagens de cada alternativa. É necessário ter senso crítico para poder analisar as alternativas, para que realmente se escolha a melhor delas.

**Tipos de planejamento nas empresas**

**Nível estratégico** - substituição de produtos para se adequar ao mercado, nova filial;

**Nível tático** - divisão de uma área em duas (produção e técnica) para melhor administrar os recursos da empresa;

**Nível operacional** - alteração da estrutura organizacional.

1 Manual de gestão por processos / Secretaria Jurídica e de Documentação / Escritório de Processos Organizacionais do MPF. - Brasília: MPF/PGR, 2013.

2 Soares, Thiago Coelho. Estrutura e processos organizacionais: livro didático / Thiago Coelho Soares; design instrucional João Marcos de Souza Alves, Marina Melhado Gomes da Silva. – Palhoça: UnisulVirtual, 2013.

A figura a seguir demonstra os tipos de planejamento nas empresas:



[https://www.researchgate.net/profile/Thiago-Soares-3/publication/320024475\\_Estrutura\\_e\\_Processos\\_Organizacionais/links/59c95f04a6fdcc451d545e13/Estrutura-e-Processos-Organizacionais.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Thiago-Soares-3/publication/320024475_Estrutura_e_Processos_Organizacionais/links/59c95f04a6fdcc451d545e13/Estrutura-e-Processos-Organizacionais.pdf)

— **Direção**

A direção conduz e motiva pessoas a exercerem suas tarefas a fim de alcançarem os objetivos organizacionais. Ela designa o processo pelo qual os gerentes procuram lidar com seus subordinados, liderando-os e comunicando-se com eles.

Enquanto as funções de planejamento, organização e controle são qualificadas de impessoais, a direção é um processo interpessoal que determina relações entre indivíduos. Isso porque a função de direção se relaciona diretamente com a maneira pela qual o objetivo é alcançado, por meio da orientação das operações que devem ser executadas.

É a função de direção que passa a se preocupar com que as operações sejam executadas e os objetivos atingidos. Para dirigir subordinados, o administrador deve motivar, comunicar e liderar, de modo situacional a cada indivíduo, grupo ou organização.

— **Comunicação**

A fim de atender aos seus desejos e manter seus membros informados do que está havendo e que possa afetar a satisfação dos desejos, o grupo desenvolve sistemas e canais de comunicação.

**Comunicação horizontal e diagonal**

Na estrutura tradicional, a comunicação deve ser acompanhada pela cadeia de comando. Assim, se um especialista precisa se comunicar com outra área, deve fazer isso por meio de seu superior, que passará a informação para o superior da outra pessoa.

Em ambientes dinâmicos, esse percurso pode ser danoso para a empresa, devido à demora da resposta. Por isso, passou-se a adotar a comunicação horizontal, de especialista para especialista, sem intermédio dos seus superiores, e a comunicação diagonal, em que o especialista procura o superior do outro departamento para obter a informação.

— **Controle e avaliação**

O controle compara os objetivos estabelecidos e os recursos previstos com os resultados atingidos e os recursos realmente gastos, a fim de tomar medidas que possam corrigir ou mudar os rumos fixados. Outra função do grupo é o controle social, pelo qual o comportamento dos outros é influenciado e regulado.

O controle social pode ser interno e externo. O controle interno é dirigido no sentido de fazer os membros do grupo surgirem em conformidade com sua cultura. Já o controle externo é dirigido para os que estão fora do grupo, tais como: governo, sindicato etc.

O executivo deve saber que a pressão do controle externo pode ser bastante forte, tal como quando uma greve ocorre.

Como etapa do processo decisório, na etapa de controle, avaliam-se os resultados da decisão. Assim, é necessário humildade, pois se os resultados não são os esperados, muitas vezes sai mais barato admitir o erro do que manter a decisão.

**Metodologia para avaliação de estruturas organizacionais**



[https://www.researchgate.net/profile/Thiago-Soares-3/publication/320024475\\_Estrutura\\_e\\_Processos\\_Organizacionais/links/59c95f04a6fdcc451d545e13/Estrutura-e-Processos-Organizacionais.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Thiago-Soares-3/publication/320024475_Estrutura_e_Processos_Organizacionais/links/59c95f04a6fdcc451d545e13/Estrutura-e-Processos-Organizacionais.pdf)

**Benchmarking**

Utilizado como ferramenta de gestão, é um processo contínuo de avaliação de desempenho, não somente de produtos e serviços, mas também das funções, dos métodos e das práticas em relação aos melhores valores. É uma ferramenta que proporciona uma melhoria contínua, pois sempre se comparará a empresa com as empresas que se destacam na característica a ser estudada. Na sequência, adaptam-se as ações da outra empresa para a realidade da organização.

**GESTÃO DE PROCESSOS**

Toda organização desenvolve diversas atividades que levam à produção de resultados. Essas atividades em conjunto podem ser enquadradas como processos, que, de forma integrada, trabalham para atingir os objetivos principais do órgão, diretamente relacionados à sua missão institucional<sup>3</sup>.

A Gestão por Processos ou *Business Process Management* (BPM) é uma abordagem sistemática de gestão que trata de processos de negócios como ativos, que potencializam diretamente o de-  
3 *Manual de gestão por processos / Secretaria Jurídica e de Documentação / Escritório de Processos Organizacionais do MPF. - Brasília: MPF/PGR, 2013.*

# GESTÃO DE CONTRATOS

**LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS. LEI Nº 14.133/2021**

**LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021**

## **LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### **TÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

#### **CAPÍTULO I DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO DESTA LEI**

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

§1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei.

§2º As contratações realizadas no âmbito das repartições públicas sediadas no exterior obedecerão às peculiaridades locais e aos princípios básicos estabelecidos nesta Lei, na forma de regulamentação específica a ser editada por ministro de Estado.

§3º Nas licitações e contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte, podem ser admitidas:

I - condições decorrentes de acordos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Presidente da República;

II - condições peculiares à seleção e à contratação constantes de normas e procedimentos das agências ou dos organismos, desde que:

- a) sejam exigidas para a obtenção do empréstimo ou doação;
- b) não conflitem com os princípios constitucionais em vigor;
- c) sejam indicadas no respectivo contrato de empréstimo ou doação e tenham sido objeto de parecer favorável do órgão jurídico do contratante do financiamento previamente à celebração do referido contrato;
- d) (VETADO).

§4º A documentação encaminhada ao Senado Federal para autorização do empréstimo de que trata o §3º deste artigo deverá fazer referência às condições contratuais que incidam na hipótese do referido parágrafo.

§5º As contratações relativas à gestão, direta e indireta, das reservas internacionais do País, inclusive as de serviços conexos ou acessórios a essa atividade, serão disciplinadas em ato normativo próprio do Banco Central do Brasil, assegurada a observância dos princípios estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II - compra, inclusive por encomenda;

III - locação;

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;

V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;

VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Art. 3º Não se subordinam ao regime desta Lei:

I - contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos;

II - contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§1º e 2º deste artigo.

**CAPÍTULO II  
DOS PRINCÍPIOS**

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

**CAPÍTULO III  
DAS DEFINIÇÕES**

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - órgão: unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Pública;

II - entidade: unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

III - Administração Pública: administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas;

IV - Administração: órgão ou entidade por meio do qual a Administração Pública atua;

V - agente público: indivíduo que, em virtude de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, exerce mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública;

VI - autoridade: agente público dotado de poder de decisão;

VII - contratante: pessoa jurídica integrante da Administração Pública responsável pela contratação;

VIII - contratado: pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, signatária de contrato com a Administração;

IX - licitante: pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo licitatório, sendo-lhe equiparável, para os fins desta Lei, o fornecedor ou o prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta;

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

XIV - bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;

b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;

c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos;

XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto;

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;

d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais); (Vide Decreto nº 11.317, de 2022) Vigência

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

XXIV - anteprojeto: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;

b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;

c) prazo de entrega;

d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;

e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;

f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;

g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;

h) levantamento topográfico e cadastral;

i) pareceres de sondagem;

j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

XXVI - projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;



c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XXIX - empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

XXX - empreitada integral: contratação de empreendimento em sua integralidade, compreendida a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado até sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, com características adequadas às finalidades para as quais foi contratado e atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização com segurança estrutural e operacional;

XXXI - contratação por tarefa: regime de contratação de mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

XXXII - contratação integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;

XXXIII - contratação semi-integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;

XXXIV - fornecimento e prestação de serviço associado: regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado;

XXXV - licitação internacional: licitação processada em território nacional na qual é admitida a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira, ou licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro;

XXXVI - serviço nacional: serviço prestado em território nacional, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo federal;

XXXVII - produto manufaturado nacional: produto manufaturado produzido no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal;

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

XXXIX - concurso: modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor;

XL - leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

XLIV - pré-qualificação: procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto;

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

XLVII - órgão ou entidade gerenciadora: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

XLVIII - órgão ou entidade participante: órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;

XLIX - órgão ou entidade não participante: órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços;

L - comissão de contratação: conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares;

LI - catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras: sistema informatizado, de gerenciamento centralizado e com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos pela Administração Pública e que estarão disponíveis para a licitação;

# GESTÃO DE PESSOAS

## CONCEITOS, IMPORTÂNCIA, RELAÇÃO COM OS OUTROS SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO

*Prezado Candidato, o tema acima supracitado, já foi abordado na matéria de Administração Geral*

## FUNDAMENTOS, TEORIAS E ESCOLAS DA ADMINISTRAÇÃO E O SEU IMPACTO NA GESTÃO DE PESSOAS

Os fundamentos, teorias e escolas da administração têm um impacto significativo na gestão de pessoas dentro das organizações.

Os fundamentos da administração fornecem as bases para a compreensão dos processos organizacionais e da gestão de pessoas. Eles incluem conceitos como planejamento, organização, direção e controle, que são essenciais para o desempenho eficaz das atividades de gestão de pessoas.

As teorias da administração, por sua vez, oferecem diferentes perspectivas sobre a gestão de pessoas. Por exemplo, a teoria da burocracia de Max Weber enfatiza a importância de regras e procedimentos formais na gestão de pessoas, enquanto a teoria das relações humanas de Elton Mayo destaca a importância das relações interpessoais e da satisfação dos funcionários.

As escolas da administração, como a Escola Clássica, a Escola de Relações Humanas, a Teoria Comportamental, a Teoria da Contingência, entre outras, apresentam abordagens diferentes para a gestão de pessoas. Cada escola enfatiza aspectos específicos, como a eficiência, o bem-estar dos funcionários, o comportamento individual e organizacional, e a adaptação às diferentes situações.

O impacto desses fundamentos, teorias e escolas na gestão de pessoas é observado em vários aspectos. Por exemplo, os princípios de planejamento e organização ajudam a definir as estratégias e estruturas organizacionais para a gestão de pessoas. As teorias da motivação e liderança informam as práticas de engajamento e direção de equipes. As abordagens comportamentais e contingenciais ajudam a entender e adaptar-se às necessidades e características individuais e organizacionais.

Em resumo, os fundamentos, teorias e escolas da administração têm um papel relevante na gestão de pessoas, fornecendo os princípios, perspectivas e abordagens necessários para lidar com os desafios e oportunidades relacionados ao gerenciamento de recursos humanos nas organizações.

## FUNÇÃO DO ÓRGÃO DE RECURSOS HUMANOS. ATRIBUIÇÕES BÁSICAS E OBJETIVOS

O Recursos humanos é, dentre todos os setores de uma empresa, um dos mais relevantes e importantes, pois movimenta diretamente as questões dirigidas aos colaboradores. Tendo ampla influência nos resultados da organização. Por esse motivo, as rotinas de demandas do setor de RH necessitam estar muito bem definidas, organizadas e alinhadas para alcançar os objetivos mais estratégicos.

O RH tem por objetivo oferecer o bem-estar tanto da empresa, quanto dos colaboradores. Ademais, a contribuição para que as duas partes alcancem os objetivos necessários e se mantenham em uma relação trabalhista saudável, visando sempre a melhora no desempenho de toda a organização.

**Organização das rotinas de RH:** As inúmeras rotinas de RH, que são de extrema importância em todo seu contexto, deve sempre vir acompanhada de muita organização, pontualidade, cuidado e dedicação em cada uma delas, por isso, o trabalho de profissionais qualificados e apropriados para atuar neste setor é de extrema importância, munido sempre de cronogramas, fluxogramas e calendários para devida pontualidade, para não cometer erros e nem perder datas e prazos importantes.

### A importância do RH estratégico na empresa

O devido conhecimento das demandas e rotina de RH, sabendo organizá-las e escolhendo as ferramentas ideais para o auxílio nesses processos, são os fatores imprescindíveis para se ter um RH mais estratégico, o que o faz essencial para o mundo corporativo.

**Quais são as atividades do setor de RH:** O RH é responsável por procedimentos que vão, desde a admissão ao desligamento de um colaborador. Sendo assim, se torna responsável por toda a jornada do profissional dentro da empresa. Geralmente, é dividido nos seguintes setores:

- **Departamento pessoal:** acompanha questões burocráticas e o cumprimento da legislação trabalhista;
- **Recrutamento e seleção:** iniciando pela atração e seleção de talentos e dos melhores profissionais para compor o quadro de colaboradores da organização;
- **Cargos e remuneração:** define os cargos e os salários mais adequados para cada função da organização;
- **Segurança do trabalho:** focado em garantir que a organização proporcione condições seguras de trabalho, para evitar acidentes e possíveis riscos de doenças laborais;
- **Benefícios Corporativos:** lida com todos os benefícios que a empresa proporcionará aos colaboradores, tais como: vale-transporte, vale-alimentação, plano de saúde, entre outros;

– **Relações trabalhistas e sindicais:** objetiva manter a sinergia harmônica entre a organização e os colaboradores, evitando possíveis conflitos e realizando negociações com sindicatos, por exemplo;

– **Treinamento e desenvolvimento:** acompanha o desenvolvimento e a capacitação dos colaboradores, bem como, cultivar melhora nos resultados e melhor retenção de talentos.

#### Recursos Humanos X Departamento Pessoal

O RH é um setor, dentro da administração geral que possui algumas subdivisões. Tendo seu foco na gestão de pessoas e na área comportamental. Assim, os profissionais de RH necessitam focar no gerenciamento das relações existentes no ambiente de trabalho e no alinhamento de toda a equipe junto a cultura da empresa.

O departamento pessoal é uma subárea do setor de RH, por isso, possui uma função mais específica, como:

– Ser responsável por todas as demandas burocráticas e trabalhistas que envolvem os colaboradores;

– Garantir que sejam cumpridos todos os direitos e deveres.

Os profissionais dessa área, necessitam estar atentos a todas as leis de rotinas trabalhistas e ter pleno conhecimento em administração.

#### — Principais rotinas de RH

**1. Recrutamento e seleção:** O processo de recrutamento e seleção objetiva escolher os novos colaboradores que farão parte das equipes da empresa. Para que os gestores construam uma equipe produtiva e eficiente.

Nesta demanda, realiza-se divulgações de vagas, testes, entrevistas, dinâmicas, análises de currículos, entre outros procedimentos. Tendo por objetivo atrair os talentos ideais e que também possam se adequar à cultura da empresa, oferecendo resultados excelentes de qualidade.

A seleção dos profissionais tem importante influência nos resultados dos negócios, impactando diretamente nos custos e lucros. Por esse motivo, essa etapa exigirá muita atenção e atuação direta dos profissionais de RH muito bem qualificados, pois impacta também no engajamento dos colaboradores e no clima organizacional da organização.

**2. Processos de admissão:** Esse processo vem após o processo de recrutamento e seleção, exigindo certo cuidado e atenção, devido a existência de muitas questões burocráticas e trabalhistas. Além de se tornar uma das primeiras impressões que o colaborador tem da empresa, aspecto que contribui para seu engajamento na equipe e sua motivação na empresa. Dentro desse processo, é necessário realizar o registro trabalhista, preenchendo a carteira de trabalho de acordo com a lei vigente, encaminhando o colaborador para os devidos exames admissionais, incluindo-o no relógio de ponto da empresa e entregando seu crachá, ou identificação na organização.

**3. Integração dos novos colaboradores:** Logo após o processo de admissão, o RH ficará responsável por realizar a integração desses novos colaboradores. Sendo essa demanda fundamental para acelerar o engajamento dos novos profissionais, podendo refletir em como ele agirá e se desenvolverá na organização, pois necessitam ser bem orientados, treinados, acompanhados, conhecer a equipe de trabalho e também toda a empresa.

**4. Desenvolvimento e treinamento:** A rotina de treinamentos e desenvolvimento são essenciais para a organização, não só no período de integração dos novos colaboradores, mas também no aumento do desempenho e da capacitação de toda a equipe treinada. É necessário a avaliação das necessidades da empresa, assim como, das dificuldades atuais dos colaboradores e da definição do tipo de teste a ser aplicado, exigindo assim, um bom planejamento e análise. O treinamento traz a possibilidade de alinhamento entre os profissionais com as expectativas da empresa, gerando aumento na produtividade.

**5. Avaliação de desempenho:** Auxiliam na identificação e análise dos fatores em relação ao desempenho dos colaboradores. Elas são de grande relevância dentro das demandas de RH, pois os gestores de RH, muitas vezes observam um resultado não esperado e não sabem por quais motivos ele foi gerado. Assim, essa avaliação também permitirá o devido reconhecimento do desempenho dos colaboradores da empresa levando em conta questões, como: A maneira que a função é realizada; A performance do colaborador; Cumprimento de metas; As atitudes do mesmo em ambiente de trabalho; O potencial de desenvolvimento; Os resultados entregues.

**6. Monitoramento de métricas e estratégias:** Objetiva identificar as métricas e os resultados para assim, constituir novas estratégias. Não é incomum alguns processos que outrora deram certo, não funcionarem mais nos dias atuais, haja vista que a sociedade e o mundo corporativo estão sempre em mudança constante, assim, suas estratégias mais antigas podem acabar ficando ultrapassadas. Por esse motivo, o RH deverá se manter atento a todas essas métricas e realizar avaliação constante dos métodos vigentes, e a real eficiência deles. Para que assim, suas adaptações possam ser devidamente aplicadas e o setor poderá voltar a oferecer os resultados positivos e satisfatórios de sempre. Um outro ponto importante é manter-se sempre atento às inovações e avanços da tecnologia, pois assim, poderão obter estratégias essenciais para o alcance das melhorias necessárias.

**7. Política de benefícios:** São pela empresa oferecidos, aos colaboradores, fazendo parte também das rotinas de RH cuidar deste procedimento, aqui existem diferentes tipos de benefícios, exemplo: Vale-transporte; Vale-alimentação; Plano de saúde; Plano odontológico; Bolsa de estudos.

**8. Processo de desligamento:** É também, uma das demandas mais burocráticas dentro do setor de RH. Pois a organização precisa de forma assertiva, realizar todos os cálculos do tempo em que o ex-colaborador fez parte da empresa, todos os pagamentos, entre outros fatores de extrema importância para a realização de todo o processo de forma correta, para assim não sofrer processos trabalhistas. Faz parte dessa rotina também, a realização de uma entrevista demissional, para a verificação do motivo da saída do ex-colaborador, o planejamento de melhorias e assim, encaminhar um novo processo seletivo.

#### — Cessão

Define-se, conceitualmente, a cessão como um ação administrativa, permitindo o afastamento temporário de servidor público, compreendendo este, como o titular de um cargo ou um

emprego público, e possibilita o exercício de atividades por este colaborador em órgão ou entidade (incluindo privada) distinta da sua origem.

— **Descrição de empregos**

É um documento confeccionado e gerido pelo setor de RH, contendo todas as informações necessárias, detalhadas e específicas a respeito dos cargos da organização. Nesse documento, que serve como referência para os colaboradores, também devem ser detalhados os direitos e deveres, para que também o empregador possa utilizá-lo para “cobrar” e, ou “ser cobrado” em tempo oportuno.

— **Diferença de emprego e função**

Emprego é o lugar que é ocupado por um empregado/colaborador, podendo atuar em empresa privada ou pública.

Função é o conjunto das atribuições destinadas à esses colaboradores, abrangendo uma função temporária, ou uma função de confiança.

**POLÍTICAS E SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS**

Políticas e sistemas de informações gerenciais são elementos essenciais para o funcionamento eficiente de uma organização. Essas políticas são diretrizes estabelecidas pelos gestores para orientar a coleta, análise e uso das informações necessárias para tomada de decisões estratégicas.

Os sistemas de informações gerenciais, por sua vez, são as ferramentas tecnológicas utilizadas para capturar, armazenar, processar e transmitir essas informações dentro da organização. Eles ajudam a organizar e integrar dados de diferentes áreas e níveis hierárquicos, transformando-os em informações úteis e relevantes para a gestão.

Essas políticas e sistemas têm o objetivo de fornecer informações precisas, atualizadas e confiáveis para os gestores, permitindo-lhes monitorar o desempenho da organização, identificar problemas e oportunidades, e tomar decisões informadas e estratégicas.

Além disso, as políticas e sistemas de informações gerenciais também devem considerar aspectos relacionados à segurança da informação, garantindo a proteção dos dados sensíveis da organização e evitando o acesso não autorizado.

Essas ferramentas permitem que os gestores tenham uma visão mais clara e completa do cenário organizacional, facilitando a identificação de tendências, problemas e oportunidades de mercado. Além disso, possibilitam a alocação eficiente de recursos, o acompanhamento de metas e indicadores de desempenho, e a avaliação do impacto das decisões tomadas.

Ao adotar políticas e sistemas de informações gerenciais, as organizações podem melhorar sua capacidade de adaptação às mudanças do ambiente externo, aumentar a eficiência dos processos internos e potencializar sua vantagem competitiva no mercado.

Portanto, a implementação de políticas e sistemas de informações gerenciais adequados é fundamental para o sucesso e a competitividade de uma organização, permitindo uma gestão mais eficiente e eficaz.

**COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL. RELAÇÕES INDIVÍDUO/ORGANIZAÇÃO. LIDERANÇA, MOTIVAÇÃO E DESEMPENHO**

Comportamento Organizacional “é um campo de estudo que investiga o impacto que indivíduos, grupos e a estrutura têm sobre o comportamento dentro das organizações com o propósito de aplicar este conhecimento em prol do aprimoramento da eficácia de uma organização”.

Tem por finalidade compreender os “espaços vazios” da organização de forma que estes não prejudiquem o desenvolvimento da organização, possibilitando, assim, reter talentos, evitar o turnover e promover engajamento e harmonia entre os stakeholders.

Ter uma compreensão quanto ao comportamento organizacional é extremamente importante para que as lideranças possam prever, e especialmente evitar, problemas individuais ou coletivos entre os colaboradores.

O comportamento organizacional refere-se a comportamentos relacionados a cargos, trabalho, absenteísmo, rotatividade no emprego, produtividade, desempenho humano e gerenciamento.

Refere-se ainda à motivação, liderança, poder, comunicação interpessoal, estrutura e processos de grupo, aprendizagem, desenvolvimento e percepção de atitude, processo de mudanças, conflitos.

Considerando que, diferentemente das organizações, que possuem uma certa formalidade em sua essência, as pessoas são mais complexas, mais influenciáveis por variáveis diversas e, muitas vezes, são pouco previsíveis.

Ao apresentar aos funcionários os ritos, crenças, valores, rituais, normas, rotinas e tabus da organização, o que se pretende é buscar a sua identificação com os padrões a serem seguidos na empresa. Dessa forma, se fornece um senso de direção para todas as pessoas que compartilham desse meio. As definições do que é desejável e indesejável são introjetadas pelos indivíduos atuantes no sistema, orientando suas ações nas diversas interações que executam no cotidiano.

Reconhecer os significados e a própria razão de ser da empresa, bem como se familiarizar com as percepções e comportamentos mais aceitos e valorizados na organização, conduz os funcionários a uma uniformidade de atitudes, o que é positivo no sentido de possibilitar maior coesão. No entanto, pode levar a uma perda de individualidade, pois o comportamento dos indivíduos passa a ser uma extensão do grupo, muitas vezes se estendendo para ambientes externos da organização, quando passam a adotar comportamentos padronizados nas mais diversas situações.

Entre os Níveis de Estudos dos Comportamentos Organizacionais, destacamos:

- **Nível Individual** – Estuda as expectativas, motivações, habilidades e competências que cada colaborador demonstra individualmente por meio de seu trabalho.

- **Nível Grupal** – Estuda a formação das equipes, dos grupos, as funções desempenhadas por estes e a comunicação e interação uns com os outros, além de estudar a influência e o poder do líder neste contexto.

Ao ingressar em uma organização, indivíduos com características diversas se unem para atuar dentro de um mesmo sistema sociocultural na busca de objetivos determinados. Essa união provoca um compartilhamento de crenças, valores, hábitos, entre outros, que irão orientar suas ações dentro de um contexto preexistente, definindo assim as suas identidades.

Segundo Dupuis (1996), são os indivíduos que, por meio de suas ações, contribuem para a construção de sua sociedade. Entretanto, os indivíduos agem sempre dentro de contextos que lhes são preexistentes e orientam o sentido de suas ações. A construção do mundo social é assim mais a reprodução e a transformação do mundo existente do que sua reconstrução total. Para Berger e Luckmann (1983), a vida cotidiana apresenta-se para os homens como realidade ordenada. Os fenômenos estão pré-arranjados em padrões que parecem ser independentes da apreensão que cada pessoa faz deles, individualmente.

Dentro dessa perspectiva, a ação humana, em nível do indivíduo e do grupo, mediada pelos processos cognitivos, e interdependente do contexto, varia conforme a inserção ambiental e o tipo de organização, tanto quanto também varia internamente em suas subunidades. É importante salientar que o universo simbólico integra um conjunto de significados, atribuindo-lhes consistência, justificativa e legitimidade. Em outras palavras, o universo simbólico possibilita aos membros integrantes de um grupo uma forma consensual de apreender a realidade, integrando os significados e viabilizando a comunicação.

É por meio desse compartilhar da realidade que as identidades dos indivíduos nas organizações são construídas, ao se comunicar aos membros, de forma tangível, um conjunto de normas, valores e concepções que são tidas como certas no contexto organizacional. Ao definir a identidade social dos indivíduos, o que se pretende é garantir a produtividade, pela harmonia e manutenção do que foi aprendido na convivência. É importante ressaltar que muitas vezes essas identidades precisam ser reconstruídas quando a empresa se vê diante de situações que exigem mudanças.

Daí vem o papel principal da análise do comportamento organizacional, que é o de permitir fazer uma leitura da dinâmica existente na organização e como essa interfere e influencia o comportamento das pessoas envolvidas.

Considerando que nas relações entre indivíduo e organização existe uma troca de interesses, de conteúdo, de aporte, entre tantos outros aspectos, gerir essa troca é papel da área de gestão de pessoa, que garante que, nessa troca, ambas as partes fiquem satisfeitas.

#### — Motivação

A implantação da psicologia nas organizações nas últimas décadas concedeu aos gestores, as respostas de certas lacunas sobre o trabalho humano, pois o homem é movido por uma força interior, mas, para que seja satisfatória, e traga bem estar, é estimulada por fatores externos. No ponto econômico das organizações, quando o colaborador trabalha com satisfação é sinal de mais resultado e mais rentabilidade para a empresa.

Motivação é um processo responsável por impulso no comportamento do ser humano para uma determinada ação, que o estimula para realizar suas tarefas de forma que o objetivo esperado seja alcançado de forma satisfatória.

De acordo com Robbins (2005) a motivação possui três propriedades que a regem, uma é a direção, o foco da pessoa em sua meta e como realizar, outra é a intensidade, se o objetivo proposto é feito como algo que vai lhe trazer satisfação ou será realizado por obrigação, e a permanência. “A motivação é específica. Uma pessoa motivada para trabalhar pode não ter motivação para estudar ou vice-versa. Não há um estado geral de motivação, que leve uma pessoa a sempre ter disposição para tudo.” (MAXIMILIANO, 2007, p.250).

“Motivação é ter um motivo para fazer determinada tarefa, agir com algum propósito ou razão. Ser feliz ou estar feliz no período de execução da tarefa, auxiliado por fatores externos, mas principalmente pelos internos. O sentir-se bem num ambiente holístico, ambientar pessoas e manter-se em paz e harmonia, com a soma dos diversos papéis que encaramos neste teatro da vida chamado “sociedade”, resulta em uma parcialidade única e que requer cuidados e atenção.” (KLAVA, 2010).

O que os gestores estão buscando são como manter sempre seus colaboradores satisfeitos, para que assim possam exercer suas funções com o rendimento esperado pela organização, de modo que também, lhe seja prazeroso e satisfatório. Por exemplo, além da remuneração, que já foi provado não ser o principal fator motivacional do ser humano, existe os fatores de relações interpessoais, como ambiente de trabalho, o relacionamento com os demais colaboradores, são estímulos para que os funcionários se motivem ao trabalho.

A partir da análise do filme *Invictus* (2010) a liderança exercida com democracia revela o respeito das pessoas, sem forçá-las para que isso aconteça. E dessa forma as pessoas se sentem motivadas a realizarem seus trabalhos sem uma pressão superior, dando-lhes bem estar em seu ambiente.

Com a compreensão desses pontos, sabemos de que forma uma pessoa pode sentir-se motivada dentro da organização. Mas, por trás de tudo isso, tem a questão do poder, pois pela busca do bem estar no trabalho, há também a ambição econômica e por status dentro das organizações, cabe aos gestores a complicada tarefa de fazer dos seus colaboradores, aliados, de forma benéfica para todos da organização.

#### Teorias que abordam a motivação

De acordo com Zanelli (2004) ao longo do tempo foram surgindo conceitos e posteriormente teorias abordando a motivação humana, diversos teóricos contribuíram para tal propósito, analisando o comportamento do indivíduo e buscando entender o que o faz motivado, e como o processo da motivação ocorre na vida do ser humano, dentre esses teóricos se destacaram alguns, que analisaram de forma a colocar essas teorias dentro do contexto organizacional: Maslow, Herzberg, McGregor são alguns desses teóricos.

Pode-se observar que Maslow em sua teoria destaca que o comportamento do indivíduo está sujeito a uma hierarquia de fatores, baseada nas necessidades humanas, o teórico afirma que o indivíduo só será motivado a partir do momento que suas necessidades básicas forem supridas, colocando estas como sendo as necessidades fisiológicas e de segurança, estando na base da pirâmide hierárquica de Maslow, o indivíduo conseguiria atingir uma nova necessidade a partir do momento que a anterior tiver sido satisfeita, as necessidades superiores apresentam-se como

# ORÇAMENTO

## O PAPEL DO ESTADO E A ATUAÇÃO DO GOVERNO NAS FINANÇAS PÚBLICAS

**Finanças públicas:** é a área da economia que lida com a administração dos recursos coletivos, abrangendo, portanto, o controle e a gestão financeira públicas. As finanças públicas integram economia de um país e se tratam basicamente das Receitas e Despesas do Estado, objetos da política fiscal.

Como bem comum da coletividade, as finanças públicas são desempenhadas pelo Estado. Faz parte dessa atividade o recolhimento de recursos dedicados à assistência das necessidades coletivas essenciais incorporadas à estrutura jurídico-constitucional, cumpridas por meio da prestação de serviços públicos, da intervenção na esfera econômica, da prática lícita do poder de polícia e do incentivo às atividades de interesse da sociedade.

O objetivo da atuação do Governo nas finanças públicas é garantir, primordialmente, crescimento e estabilidade à nação. Além disso, ao interferir na economia, o Estado visa à correção das deficiências mercadológicas e desvirtuamentos de mercado, à garantia da estabilidade, à melhoria da distribuição de renda, ao aumento dos índices de emprego, entre outros objetivos.

**Política Econômica:** é a forma de intervenção do Estado na economia do país, e ocorre com base nos diversos tipos de política que integram as finanças públicas, ou seja, por meio das políticas monetária, cambial, fiscal e regularia.

Nos dias de hoje, diante das recessões econômicas internacionais de 2008 e 2012, duas grandes ações nas esferas econômicas das nações foram fortalecidas. São elas:

1) a intervenção governamental nas finanças públicas visando à prevenção da crise, à manutenção da estabilidade e ao incentivo do crescimento econômico;

2) o uso do orçamento público como instrumento primordial dessa intervenção.

## FORMAS E DIMENSÕES DA INTERVENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO NA ECONOMIA

A intervenção da administração na economia pode ocorrer de várias formas e em diferentes dimensões. Aqui estão algumas das formas mais comuns de intervenção administrativa na economia:

**Regulação:** O governo estabelece regras e regulamentos que governam o funcionamento dos mercados e das empresas. Isso pode incluir leis que abordam questões como concorrência, proteção do consumidor, saúde e segurança no trabalho, meio ambiente, etc.

**Política Fiscal:** Refere-se ao uso de impostos, gastos públicos e políticas de endividamento para influenciar a atividade econômica. Por exemplo, o governo pode aumentar os gastos em infraestrutura para estimular o crescimento econômico ou reduzir os impostos para aumentar o consumo.

**Política Monetária:** Envolve o controle da oferta de dinheiro e das taxas de juros pelo banco central. O objetivo é influenciar as taxas de juros e o acesso ao crédito para estimular ou desacelerar a atividade econômica, controlar a inflação e manter a estabilidade financeira.

**Política Industrial:** O governo pode intervir na economia para promover setores específicos da indústria, oferecendo subsídios, incentivos fiscais, proteção tarifária ou investindo em pesquisa e desenvolvimento.

**Bem-estar Social:** A administração pode implementar políticas para fornecer uma rede de segurança social, como programas de seguro-desemprego, assistência médica, aposentadoria e assistência social para garantir o bem-estar dos cidadãos.

**Controle de Preços:** O governo pode intervir para controlar os preços de certos bens ou serviços essenciais para garantir sua acessibilidade ou para evitar a inflação excessiva.

As dimensões da intervenção administrativa na economia podem variar de acordo com a ideologia política, as necessidades econômicas e as circunstâncias específicas de um país ou região. Em alguns casos, a intervenção pode ser mínima, com o governo adotando uma abordagem mais liberal, enquanto em outros casos pode ser mais substancial, com o governo desempenhando um papel mais ativo na gestão da economia.

## ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA EVOLUÇÃO. ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS. O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

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 participam da gestão das finanças públicas tiveram suas funções redefinidas, ampliando-se as prerrogativas do Poder Legislativo na condução do processo decisório pertinente à priorização do gasto e à alocação da despesa. Esse processo

se efetivou fundamentalmente pela unificação dos orçamentos do Governo Federal, antes constituído pelo orçamento da União, pelo orçamento monetário e pelo orçamento da previdência social.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resultado da experiência histórica da gestão dos recursos públicos, os princípios orçamentários foram sendo desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência, permitindo às normas orçamentá-

rias adquirirem crescente eficácia, ou seja, que produzissem o efeito desejado, tivessem efetividade social, e fossem realmente observadas pelos receptores da norma, em especial o agente público.

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

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

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

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

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

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

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

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

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 Assembléia-Geral - Câmara dos Deputados e Senado - sua discussão e aprovação.

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

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

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



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

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

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

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

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

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 budgetaires dos franceses. Prática essa denominada por Epiácio Pessoa em 1922 de “verdadeira calamidade nacional”. No dizer de Ruy Barbosa, eram os “orçamentos rabilongos”, que introduziram o registro de hipotecas no Brasil e até a alteração no processo de desquite propiciaram. Essa foi a primeira inserção deste princípio em textos constitucionais brasileiros, já na sua formulação clássica, segundo a qual a lei orçamentária não deveria conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas: a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação de receita; e a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

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

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

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

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

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

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

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

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

Norma no sentido da limitação dos créditos orçamentários permaneceu em todas as constituições 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.