



CÓD: OP-004NV-21  
7908403514151

# TCU

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Auditor Federal de Controle Externo-  
Área Controle Externo (AUFC-CE)

**EDITAL N° 1 TCU-2021, DE 28 DE OUTUBRO DE 2021**

**VOLUME 1**

## ***Língua Portuguesa***

1. Interpretação De Texto: Decodificação Dos Diversos Tipos De Mensagem. Compreensão De Texto: Observação Dos Processos Que Constroem Os Significados Textuais. Os Modos De Organização Discursiva: A Descrição, A Narração, A Exposição Informativa E A Exposição Argumentativa. . . . . 01
2. Linguagem E A Lógica. As Estruturas Linguísticas No Processo De Construção De Mensagens Adequadas. A Pragmática Na Linguagem: O Significado Contextual. A Linguagem Lógica E A Figurada. As Funções Da Linguagem. Os Diversos Níveis De Linguagem. A Organização Das Frases Nas Situações Comunicativas: A Colaboração E A Relevância; Os Atos De Fala . . . . . 02
3. Semântica Vocabular: Antônimos, Sinônimos, Homônimos, Parônimos E Heterônimos . . . . . 09
4. Os Tipos De Discurso: Direto, Indireto E Indireto Livre . . . . . 09

## ***Língua Inglesa***

1. Estratégias de leitura em língua inglesa: compreensão de tipos textuais diversos; reconhecimento de informações específicas; capacidade de análise e síntese; inferência e predição; reconhecimento de organização semântica e discursiva; uso de palavras mais frequentes, sinonímia e antonímia; coerência e coesão; funções retóricas; percepção de metáfora e metonímia. Aspectos sintático-gramaticais relevantes à compreensão de texto: artigos definidos e indefinidos; tempos e modos verbais; uso de preposições, conjunções e pronomes e modais; comparação; concordância nominal e verbal; formação e classe de palavras; expressões idiomáticas; relações de subordinação e coordenação; voz passiva, discurso direto e indireto . . . . . 01

## ***Matemática Financeira***

1. Regra de três simples e composta . . . . . 01
2. Proporcionalidades . . . . . 02
3. Porcentagens . . . . . 03
4. Juros simples e compostos . . . . . 05
5. Capitalização e desconto. Taxas de juros nominal, efetiva, equivalente, real e aparente. Rendas uniformes e variáveis. Planos de amortização de empréstimos e financiamentos. Sistema francês (tabela Price). Sistema de Amortização Constante (SAC). Sistema de Amortização Misto (SAM). Cálculo financeiro. Custo real e efetivo das operações de financiamento, empréstimo e investimento. Avaliação de alternativas de investimento em economia estável e em ambiente inflacionário. Avaliação econômica de projetos. Taxas de retorno e taxas internas de retorno. . . . . 07

## ***Controle Externo***

1. Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). . . . . 01
  2. Declaração de Lima. . . . . 01
  3. Declaração do México - Independência das EFS (ISSAI 10) . . . . . 05
  4. Princípios de Transparência e Accountability (ISSAI 20) . . . . . 07
  5. Sistemas de Controle na Administração Pública Brasileira (artigos 70 a 74 da Constituição Federal). Tribunais de Contas: funções, natureza jurídica e eficácia das decisões. . . . . 10
  6. Tribunal de Contas da União: natureza, competência e jurisdição. Organização. Julgamento e fiscalização. . . . . 12
-

## **Administração Pública**

1. Administração Pública do modelo racional-legal ao paradigma pós burocrático .....	01
2. Políticas públicas. O ciclo das políticas públicas (construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação) .....	09
3. Processos participativos de gestão pública: conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade ..	22
4. Planejamento nas organizações públicas. O ciclo do planejamento (análise do ambiente, objetivos estratégicos, missão, visão, valores) .....	23
5. Governo eletrônico .....	34
6. Transparência da administração pública. Controle social e cidadania. Accountability .....	34
7. Gestão de Pessoas por Competências .....	35
8. Mudanças institucionais. Conselhos, Organizações Sociais, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI), agência reguladora, agência executiva, consórcios públicos .....	50
9. Gestão por resultados na produção de serviços públicos .....	57
10. Governabilidade e governança. Intermediação de interesses (clientelismo, corporativismo e neocorporativismo). Princípios de governança pública .....	68
11. As políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo. Descentralização e democracia. Participação, atores sociais e controle social. Gestão local, cidadania e equidade social .....	74
12. Corrupção e políticas públicas: fatores que influenciam a incidência de corrupção e fatores que promovem a qualidade das políticas públicas .....	78
13. O ciclo do planejamento em organizações (PDCA) .....	78
14. Referencial Estratégico das Organizações. Análise de ambiente interno e externo. Ferramentas de análise de ambiente: análise SWOT, análise de cenários, matriz GUT. Negócio, missão, visão de futuro, valores .....	82
15. Indicadores de desempenho. Tipos de indicadores. Variáveis componentes dos indicadores .....	104

## **Direito Constitucional**

1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Princípios fundamentais .....	01
2. Aplicabilidade das normas constitucionais. Normas de eficácia plena, contida e limitada. Normas programáticas .....	01
3. Direitos e garantias fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, partidos políticos .....	03
4. Organização políticoadministrativa do Estado. Estado federal brasileiro, União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios. Administração Pública. Disposições gerais, servidores públicos .....	11
5. Poder executivo. Atribuições e responsabilidades do Presidente da República .....	23
6. Poder legislativo. Estrutura. Funcionamento e atribuições. Processo legislativo. Fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Comissões parlamentares de inquérito .....	25
7. Poder judiciário. Disposições gerais. Órgãos do poder judiciário. Organização e competências, Conselho Nacional de Justiça. Composição e competências .....	32
8. Funções essenciais à justiça. Ministério Público e Advocacia Pública .....	36

---

## ***Direito Administrativo***

1. Estado, governo e Administração Pública. Conceitos. Elementos .....	01
2. Direito administrativo. Conceito. Objeto. Fontes .....	03
3. Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies. Extinção do ato administrativo: cassação, anulação, revogação e convalidação. Decadência administrativa .....	03
4. Agentes públicos. Legislação pertinente. Lei nº 8.112/1990. Disposições constitucionais aplicáveis. Disposições doutrinárias. Conceito. Espécies. Cargo, emprego e função pública. Provimento. Vacância. Efetividade, estabilidade e vitaliciedade. Remuneração. Direitos e deveres. Responsabilidade. Processo administrativo disciplinar .....	07
5. Poderes da Administração Pública. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder .....	18
6. Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da Administração Pública .....	20
7. Responsabilidade civil do Estado. Evolução histórica. 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. Reparação do dano. Direito de regresso .....	23
8. Serviços públicos. Conceito. Elementos constitutivos. Formas de prestação e meios de execução. Delegação: concessão, permissão e autorização. Classificação. Princípios .....	26
9. Organização administrativa. Centralização, descentralização, concentração e desconcentração. Administração direta e indireta. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Entidades paraestatais e terceiro setor: serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público .....	31
10. Controle da Administração Pública. Controle exercido pela Administração Pública. Controle judicial. Controle legislativo .....	39

## ***Direito Civil***

1. Lei De Introdução Às Normas Do Direito Brasileiro: Vigência, Aplicação, Interpretação E Integração Das Leis, Conflito Das Leis No Tempo, Eficácia Da Lei No Espaço .....	01
2. Pessoas Naturais. Conceito. Início Da Pessoa Natural. Personalidade. Capacidade. Direitos Da Personalidade. Domicílio. Pessoas Jurídicas. Disposições Gerais. Constituição. Extinção. Sociedades De Fato. Associações. Fundações .....	08
3. Bens Imóveis, Móveis E Públicos .....	19
4. Fato Jurídico, Negócio Jurídico, Disposições Gerais, Invalidez .....	22
5. Prescrição. Disposições Gerais. Decadência .....	31
6. Obrigações. Características. Adimplemento Pelo Pagamento. Inadimplemento Das Obrigações - Disposições Gerais E Mora .....	33
7. Contratos. Princípios. Contratos Em Geral. Disposições Gerais .....	45
8. Responsabilidade Civil Objetiva E Subjetiva. Obrigação De Indenizar. Dano Material .....	64

## ***Direito Processual Civil***

1. Princípios do processo. Princípio do devido processo legal. Princípios do contraditório, da ampla defesa e do juiz natural .....	01
2. Jurisdição .....	05
3. Ação. Condições da ação. Classificação .....	09
4. Atos judiciais. Despachos, decisões interlocutórias e sentenças. Coisa julgada material .....	12
5. Controle judicial dos atos administrativos .....	16
6. Processo estrutural. Problema estrutural. Decisão estrutural .....	19

---

**INTERPRETAÇÃO DE TEXTO: DECODIFICAÇÃO DOS DIVERSOS TIPOS DE MENSAGEM. COMPREENSÃO DE TEXTO: OBSERVAÇÃO DOS PROCESSOS QUE CONSTRUEM OS SIGNIFICADOS TEXTUAIS. OS MODOS DE ORGANIZAÇÃO DISCURSIVA: A DESCRIÇÃO, A NARRAÇÃO, A EXPOSIÇÃO INFORMATIVA E A EXPOSIÇÃO ARGUMENTATIVA.**

Compreender e interpretar textos é essencial para que o objetivo de comunicação seja alcançado satisfatoriamente. Com isso, é importante saber diferenciar os dois conceitos. Vale lembrar que o texto pode ser verbal ou não-verbal, desde que tenha um sentido completo.

A **compreensão** se relaciona ao entendimento de um texto e de sua proposta comunicativa, decodificando a mensagem explícita. Só depois de compreender o texto que é possível fazer a sua interpretação.

A **interpretação** são as conclusões que chegamos a partir do conteúdo do texto, isto é, ela se encontra para além daquilo que está escrito ou mostrado. Assim, podemos dizer que a interpretação é subjetiva, contando com o conhecimento prévio e do repertório do leitor.

Dessa maneira, para compreender e interpretar bem um texto, é necessário fazer a decodificação de códigos linguísticos e/ou visuais, isto é, identificar figuras de linguagem, reconhecer o sentido de conjunções e preposições, por exemplo, bem como identificar expressões, gestos e cores quando se trata de imagens.

#### Dicas práticas

1. Faça um resumo (pode ser uma palavra, uma frase, um conceito) sobre o assunto e os argumentos apresentados em cada parágrafo, tentando traçar a linha de raciocínio do texto. Se possível, adicione também pensamentos e inferências próprias às anotações.

2. Tenha sempre um dicionário ou uma ferramenta de busca por perto, para poder procurar o significado de palavras desconhecidas.

3. Fique atento aos detalhes oferecidos pelo texto: dados, fonte de referências e datas.

4. Sublinhe as informações importantes, separando fatos de opiniões.

5. Perceba o enunciado das questões. De um modo geral, questões que esperam **compreensão do texto** aparecem com as seguintes expressões: *o autor afirma/sugere que...; segundo o texto...; de acordo com o autor...* Já as questões que esperam **interpretação do texto** aparecem com as seguintes expressões: *conclui-se do texto que...; o texto permite deduzir que...; qual é a intenção do autor quando afirma que...*

A partir da estrutura linguística, da função social e da finalidade de um texto, é possível identificar a qual tipo e gênero ele pertence. Antes, é preciso entender a diferença entre essas duas classificações.

#### Compreensão e interpretação de textos

Chegamos, agora, em um ponto muito importante para todo o seu estudo: a interpretação de textos. Desenvolver essa habilidade é essencial e pode ser um diferencial para a realização de uma boa prova de qualquer área do conhecimento.

Mas você sabe a diferença entre compreensão e interpretação?

A **compreensão** é quando você entende o que o texto diz de forma explícita, aquilo que está na superfície do texto.

Quando Jorge fumava, ele era infeliz.

Por meio dessa frase, podemos entender que houve um tempo que Jorge era infeliz, devido ao cigarro.

A **interpretação** é quando você entende o que está implícito, nas entrelinhas, aquilo que está de modo mais profundo no texto ou que faça com que você realize inferências.

Quando Jorge fumava, ele era infeliz.

Já compreendemos que Jorge era infeliz quando fumava, mas podemos interpretar que Jorge parou de fumar e que agora é feliz.

Percebeu a diferença?

#### Tipos de Linguagem

Existem três tipos de linguagem que precisamos saber para que facilite a interpretação de textos.

• **Linguagem Verbal** é aquela que utiliza somente palavras. Ela pode ser escrita ou oral.



• **Linguagem não-verbal** é aquela que utiliza somente imagens, fotos, gestos... não há presença de nenhuma palavra.



• Linguagem Mista (ou híbrida) é aquele que utiliza tanto as palavras quanto as imagens. Ou seja, é a junção da linguagem verbal com a não-verbal.



## PROIBIDO FUMAR

Além de saber desses conceitos, é importante sabermos identificar quando um texto é baseado em outro. O nome que damos a este processo é intertextualidade.

### Tipos textuais

A tipologia textual se classifica a partir da estrutura e da finalidade do texto, ou seja, está relacionada ao modo como o texto se apresenta. A partir de sua função, é possível estabelecer um padrão específico para se fazer a enunciação.

Veja, no quadro abaixo, os principais tipos e suas características:

<b>TEXTO NARRATIVO</b>	Apresenta um enredo, com ações e relações entre personagens, que ocorre em determinado espaço e tempo. É contado por um narrador, e se estrutura da seguinte maneira: apresentação > desenvolvimento > clímax > desfecho
<b>TEXTO DISSERTATIVO-ARGUMENTATIVO</b>	Tem o objetivo de defender determinado ponto de vista, persuadindo o leitor a partir do uso de argumentos sólidos. Sua estrutura comum é: introdução > desenvolvimento > conclusão.
<b>TEXTO EXPOSITIVO</b>	Procura expor ideias, sem a necessidade de defender algum ponto de vista. Para isso, usa-se comparações, informações, definições, conceitualizações etc. A estrutura segue a do texto dissertativo-argumentativo.
<b>TEXTO DESCRITIVO</b>	Expõe acontecimentos, lugares, pessoas, de modo que sua finalidade é descrever, ou seja, caracterizar algo ou alguém. Com isso, é um texto rico em adjetivos e em verbos de ligação.
<b>TEXTO INJUNTIVO</b>	Oferece instruções, com o objetivo de orientar o leitor. Sua maior característica são os verbos no modo imperativo.

### Gêneros textuais

A classificação dos gêneros textuais se dá a partir do reconhecimento de certos padrões estruturais que se constituem a partir da função social do texto. No entanto, sua estrutura e seu estilo não são tão limitados e definidos como ocorre na tipologia textual, podendo se apresentar com uma grande diversidade. Além disso, o padrão também pode sofrer modificações ao longo do tempo, assim como a própria língua e a comunicação, no geral.

Alguns exemplos de gêneros textuais:

- Artigo
- Bilhete
- Bula
- Carta
- Conto
- Crônica
- E-mail
- Lista
- Manual
- Notícia
- Poema
- Propaganda
- Receita culinária
- Resenha
- Seminário

Vale lembrar que é comum enquadrar os gêneros textuais em determinados tipos textuais. No entanto, nada impede que um texto literário seja feito com a estruturação de uma receita culinária, por exemplo. Então, fique atento quanto às características, à finalidade e à função social de cada texto analisado.

**A LINGUAGEM E A LÓGICA. AS ESTRUTURAS LINGUÍSTICAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE MENSAGENS ADEQUADAS. A PRAGMÁTICA NA LINGUAGEM: O SIGNIFICADO CONTEXTUAL. A LINGUAGEM LÓGICA E A FIGURADA. AS FUNÇÕES DA LINGUAGEM. OS DIVERSOS NÍVEIS DE LINGUAGEM. A ORGANIZAÇÃO DAS FRASES NAS SITUAÇÕES COMUNICATIVAS: A COLABORAÇÃO E A RELEVÂNCIA; OS ATOS DE FALA.**

Existem muitas linguagens e cada uma delas é composta de diversos elementos. Alguns exemplos: letras e palavras são elementos da linguagem escrita; cores e formas são elementos da linguagem visual; timbre e ritmo são alguns dos elementos da linguagem sonora.

A linguagem expressa, cria, produz ou comunica algo. Há linguagens verbais e **não verbais**. Cada uma delas é composta por diversos elementos. Alguns exemplos: letras e palavras são elementos da linguagem verbal; cores e formas são elementos da linguagem visual; timbre e ritmo são alguns dos elementos da linguagem sonora.

### Linguagem verbal

A linguagem verbal é caracterizada pela comunicação através do uso de palavras. Essas palavras podem ser faladas ou escritas. O conjunto das palavras utilizadas em uma língua é chamado de léxico.

**Linguagem não verbal**

A comunicação não verbal é compreendida como toda a comunicação realizada através de elementos não verbais. Ou seja, que não usem palavras.

	Linguagem verbal	Linguagem não verbal
Elementos presentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Palavras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imagens</li> <li>• Gestos</li> <li>• Sons</li> <li>• Expressões corporais e faciais</li> </ul>
Exemplos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conversas</li> <li>• Discursos</li> <li>• Textos</li> <li>• Rádio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Língua de sinais</li> <li>• Placas de aviso e de trânsito</li> <li>• Obras de arte</li> <li>• Dança</li> </ul>

**Interpretação de linguagem não verbal (tabelas, fotos, quadrinhos, etc.)**

A simbologia é uma forma de comunicação não verbal que consegue, por meio de símbolos gráficos populares, transmitir mensagens e exprimir ideias e conceitos em uma linguagem figurativa ou abstrata. A capacidade de reconhecimento e interpretação das imagens/símbolos é determinada pelo conhecimento de cada pessoa.

Exemplos:

PLACAS

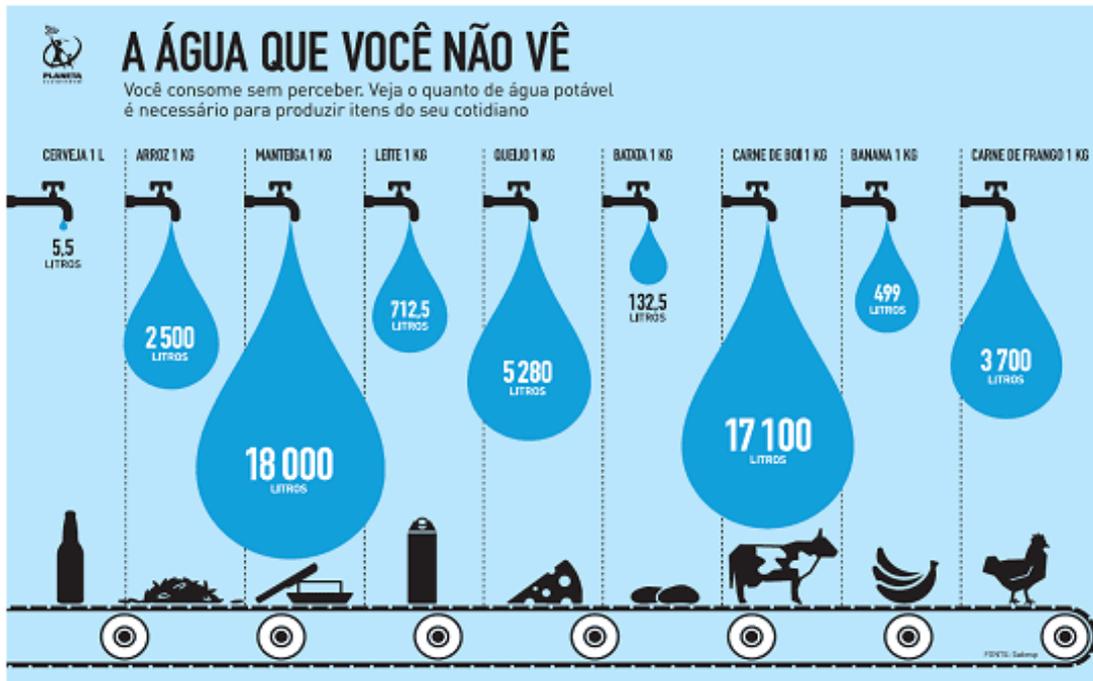


CHARGES



TIRINHAS





### FIGURAS DE LINGUAGEM

As figuras de linguagem ou de estilo são empregadas para valorizar o texto, tornando a linguagem mais expressiva. É um recurso linguístico para expressar de formas diferentes experiências comuns, conferindo originalidade, emotividade ao discurso, ou tornando-o poético.

As figuras de linguagem classificam-se em

- figuras de palavra;
- figuras de pensamento;
- figuras de construção ou sintaxe.

#### Figuras de palavra

Emprego de um termo com sentido diferente daquele convencionalmente empregado, a fim de se conseguir um efeito mais expressivo na comunicação.

**Metáfora:** comparação abreviada, que dispensa o uso dos conectivos comparativos; é uma comparação subjetiva. Normalmente vem com o verbo de ligação claro ou subentendido na frase.

#### Exemplos

...a vida é cigana  
 É caravana  
 É pedra de gelo ao sol.  
 (Geraldo Azevedo/ Alceu Valença)

Encarnado e azul são as cores do meu desejo.  
 (Carlos Drummond de Andrade)

**Comparação:** aproxima dois elementos que se identificam, ligados por conectivos comparativos explícitos: como, tal qual, tal como, que, que nem. Também alguns verbos estabelecem a comparação: parecer, assemelhar-se e outros.

#### Exemplo

Estava mais angustiado que um goleiro na hora do gol, quando você entrou em mim como um sol no quintal.  
 (Belchior)

**Catacrese:** emprego de um termo em lugar de outro para o qual não existe uma designação apropriada.

**ESTRATÉGIAS DE LEITURA EM LÍNGUA INGLESA: COMPREENSÃO DE TIPOS TEXTUAIS DIVERSOS; RECONHECIMENTO DE INFORMAÇÕES ESPECÍFICAS; CAPACIDADE DE ANÁLISE E SÍNTESE; INFERÊNCIA E PREDIÇÃO; RECONHECIMENTO DE ORGANIZAÇÃO SEMÂNTICA E DISCURSIVA; USO DE PALAVRAS MAIS FREQUENTES, SINONÍMIA E ANTONÍMIA; COERÊNCIA E COESÃO; FUNÇÕES RETÓRICAS; PERCEPÇÃO DE METÁFORA E METONÍMIA. ASPECTOS SINTÁTICO-GRAMATICAIS RELEVANTES À COMPREENSÃO DE TEXTO: ARTIGOS DEFINIDOS E INDEFINIDOS; TEMPOS E MODOS VERBAIS; USO DE PREPOSIÇÕES, CONJUNÇÕES E PRONOMES E MODAIS; COMPARAÇÃO; CONCORDÂNCIA NOMINAL E VERBAL; FORMAÇÃO E CLASSE DE PALAVRAS; EXPRESSÕES IDIOMÁTICAS; RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO E COORDENAÇÃO; VOZ PASSIVA, DISCURSO DIRETO E INDIRETO**

### Reading Comprehension

Interpretar textos pode ser algo trabalhoso, dependendo do assunto, ou da forma como é abordado. Tem as questões sobre o texto. Mas, quando o texto é em outra língua? Tudo pode ser mais assustador.

Se o leitor manter a calma, e se embasar nas estratégias do Inglês Instrumental e ter certeza que ninguém é cem por cento leigo em nada, tudo pode ficar mais claro.

Vejamos o que é e quais são suas estratégias de leitura:

### Inglês Instrumental

Também conhecido como Inglês para Fins Específicos - ESP, o Inglês Instrumental fundamenta-se no treinamento instrumental dessa língua. Tem como objetivo essencial proporcionar ao aluno, em curto prazo, a capacidade de ler e compreender aquilo que for de extrema importância e fundamental para que este possa desempenhar a atividade de leitura em uma área específica.

### Estratégias de leitura

- **Skimming:** trata-se de uma estratégia onde o leitor vai buscar a ideia geral do texto através de uma leitura rápida, sem apegar-se a ideias mínimas ou específicas, para dizer sobre o que o texto trata.

- **Scanning:** através do scanning, o leitor busca ideias específicas no texto. Isso ocorre pela leitura do texto à procura de um detalhe específico. Praticamos o scanning diariamente para encontrarmos um número na lista telefônica, selecionar um e-mail para ler, etc.

- **Cognatos:** são palavras idênticas ou parecidas entre duas línguas e que possuem o mesmo significado, como a palavra “vírus” é escrita igualmente em português e inglês, a única diferença é que em português a palavra recebe acentuação. Porém, é preciso atentar para os chamados falsos cognatos, ou seja, palavras que são escritas igual ou parecidas, mas com o significado diferente, como “evaluation”, que pode ser confundida com “evolução” onde na verdade, significa “avaliação”.

- **Inferência contextual:** o leitor lança mão da inferência, ou seja, ele tenta adivinhar ou sugerir o assunto tratado pelo texto, e durante a leitura ele pode confirmar ou descartar suas hipóteses.

- **Reconhecimento de gêneros textuais:** são tipo de textos que se caracterizam por organização, estrutura gramatical, vocabulário específico e contexto social em que ocorrem. Dependendo das marcas textuais, podemos distinguir uma poesia de uma receita culinária, por exemplo.

- **Informação não-verbal:** é toda informação dada através de figuras, gráficos, tabelas, mapas, etc. A informação não-verbal deve ser considerada como parte da informação ou ideia que o texto deseja transmitir.

- **Palavras-chave:** são fundamentais para a compreensão do texto, pois se trata de palavras relacionadas à área e ao assunto abordado pelo texto. São de fácil compreensão, pois, geralmente, aparecem repetidamente no texto e é possível obter sua ideia através do contexto.

- **Grupos nominais:** formados por um núcleo (substantivo) e um ou mais modificadores (adjetivos ou substantivos). Na língua inglesa o modificador aparece antes do núcleo, diferente da língua portuguesa.

- **Afixos:** são prefixos e/ou sufixos adicionados a uma raiz, que modifica o significado da palavra. Assim, conhecendo o significado de cada afixo pode-se compreender mais facilmente uma palavra composta por um prefixo ou sufixo.

- **Conhecimento prévio:** para compreender um texto, o leitor depende do conhecimento que ele já tem e está armazenado em sua memória. É a partir desse conhecimento que o leitor terá o entendimento do assunto tratado no texto e assimilará novas informações. Trata-se de um recurso essencial para o leitor formular hipóteses e inferências a respeito do significado do texto.

O leitor tem, portanto, um papel ativo no processo de leitura e compreensão de textos, pois é ele que estabelecerá as relações entre aquele conteúdo do texto e os conhecimentos de mundo que ele carrega consigo. Ou mesmo, será ele que poderá agregar mais profundidade ao conteúdo do texto a partir de sua capacidade de buscar mais conhecimentos acerca dos assuntos que o texto traz e sugere.

Não se esqueça que saber interpretar textos em inglês é muito importante para ter melhor acesso aos conteúdos escritos fora do país, ou para fazer provas de vestibular ou concursos.

**Regular and irregular plural of nouns:** To form the plural of the nouns is very easy, but you must practice and observe some rules.

### Regular plural of nouns

- Regra Geral: forma-se o plural dos substantivos geralmente acrescentando-se “s” ao singular.

Ex.: Motherboard – motherboards

Printer – printers

Keyboard – keyboards

- Os substantivos terminados em y precedido de vogal seguem a regra geral: acrescentam s ao singular.

Ex.: Boy – boys Toy – toys

Key – keys

- Substantivos terminados em s, x, z, o, ch e sh, acrescenta-se es.

Ex.: boss – bosses tax – taxes bush – bushes

- Substantivos terminados em y, precedidos de consoante, trocam o y pelo i e acrescenta-se es. Consoante + y = ies

Ex.: fly – flies try – tries curry – curries

### Irregular plurals of nouns

There are many types of irregular plural, but these are the most common:

- Substantivos terminados em f e trocam o f pelo v e acrescenta-se es.

Ex.: knife – knives  
 life – lives  
 wife – wives

- Substantivos terminados em *f* trocam o *f* pelo *v*; então, acrescenta-se *es*.

Ex.: half – halves wolf – wolves loaf – loaves

- Substantivos terminados em *o*, acrescenta-se *es*.

Ex.: potato – potatoes tomato – tomatoes volcano – volcanoes

- Substantivos que mudam a vogal e a palavra.

Ex.: foot – feet child – children person – people tooth – teeth mouse – mice

**Countable and Uncountable nouns**

- **Contáveis** são os substantivos que podemos enumerar e contar, ou seja, que podem possuir tanta forma singular quanto plural. Eles são chamados de countable nouns em inglês.

Por exemplo, podemos contar orange. Podemos dizer one orange, two oranges, three oranges, etc.

- **Incontáveis** são os substantivos que não possuem forma no plural. Eles são chamados de uncountable nouns, de non-countable nouns em inglês. Podem ser precedidos por alguma unidade de medida ou quantificador. Em geral, eles indicam substâncias, líquidos, pós, conceitos, etc., que não podemos dividir em elementos separados. Por exemplo, não podemos contar “water”. Podemos contar “**bottles of water**” ou “**liters of water**”, mas não podemos contar “water” em sua forma líquida.

Alguns exemplos de substantivos incontáveis são: music, art, love, happiness, advice, information, news, furniture, luggage, rice, sugar, butter, water, milk, coffee, electricity, gas, power, money, etc.

Veja outros de countable e uncountable nouns:



**Definite Article**  
 THE = o, a, os, as

- **Usos**

– Antes de substantivos tomados em sentido restrito.  
**THE** coffee produced in Brazil is of very high quality.  
 I hate **THE** music they're playing.  
 – Antes de nomes de países no plural ou que contenham as palavras **Kingdom, Republic, Union, Emirates**.

**THE** United States

**THE** Netherlands

**THE** United Kingdom

**THE** Dominican Republic

– Antes de adjetivos ou advérbios no grau superlativo.  
 John is **THE** tallest boy in the family.

– Antes de acidentes geográficos (rios, mares, oceanos, cadeias de montanhas, desertos e ilhas no plural), mesmo que o elemento geográfico tenha sido omitido.

**THE** Nile (River)

**THE** Sahara (Desert)

– Antes de nomes de famílias no plural.  
**THE** Smiths have just moved here.

– Antes de adjetivos substantivados.  
 You should respect **THE** old.

– Antes de numerais ordinais.  
 He is **THE** eleventh on the list.

– Antes de nomes de hotéis, restaurantes, teatros, cinemas, museus.

**THE** Hilton (Hotel)

– Antes de nacionalidades.  
**THE** Dutch

– Antes de nomes de instrumentos musicais.  
 She plays **THE** piano very well.

– Antes de substantivos seguidos de preposição.  
**THE** Battle of Trafalgar

- **Omissões**

– Antes de substantivos tomados em sentido genérico.  
 Roses are my favorite flowers.

– Antes de nomes próprios no singular.  
 She lives in South America.

– Antes de possessivos.  
 My house is more comfortable than theirs.

– Antes de nomes de idiomas, não seguidos da palavra language.

She speaks French and English. (Mas: She speaks **THE** French language.)

– Antes de nomes de estações do ano.  
 Summer is hot, but winter is cold.

- **Casos especiais**

– Não se usa o artigo **THE** antes das palavras **church, school, prison, market, bed, hospital, home, university, college, market**, quando esses elementos forem usados para seu primeiro propósito.

She went to church. (para rezar)

She went to **THE** church. (talvez para falar com alguém)

– Sempre se usa o artigo **THE** antes de **office, cathedral, cinema, movies** e **theater**.

Let's go to **THE** theater.

They went to **THE** movies last night.

- **Indefinite Article**

**A / AN** = um, uma

- **A**

– Antes de palavras iniciadas por consoantes.

**A** boy, **A** girl, **A** woman

– Antes de palavras iniciadas por vogais, com som consonantal.

**A** uniform, **A** university, **A** European

- **AN**

– Antes de palavras iniciadas por vogais.

**AN** egg, **AN** orange, **AN** umbrella

– Antes de palavras iniciadas por H mudo (não pronunciado).

**AN** hour, **AN** honor, **AN** heir

- **Usos**

– Para se dar ideia de representação de um grupo, antes de substantivos.

**A** chicken lays eggs. (Todas as galinhas põem ovos.)

– Antes de nomes próprios no singular, significando “um tal de”.

**A** Mr. Smith phoned yesterday.

– No modelo:

**WHAT + A / AN = adj. + subst.**

What **A** nice woman!

– Em algumas expressões de medida e frequência.

**A** dozen

**A** hundred

**Twice A** year

– Em certas expressões.

It's **A** pity, It's **A** shame, It's **AN** honor...

– Antes de profissão ou atividades.

James is **A** lawyer.

Her sister is **A** physician.

- **Omissão**

– Antes de substantivos contáveis no plural.

Lions are wild animals.

– Antes de substantivos incontáveis.

Water is good for our health.

\* Em alguns casos, podemos usar **SOME** antes dos substantivos.

Em Inglês utilizamos adjetivos para comparar duas coisas ou mais. Eles podem ser classificados em dois graus: comparativo e superlativo.

O grau comparativo é usado para comparar duas coisas. Já o superlativo, usamos para dizer que uma coisa se destaca num grupo de três ou mais.



Como 0,5 h equivale a 30 minutos, logo o tempo será de 7 horas e 30 minutos.

**Resposta: D**

**(PREF. CORBÉLIA/PR – CONTADOR – FAUEL)** Uma equipe constituída por 20 operários, trabalhando 8 horas por dia durante 60 dias, realiza o calçamento de uma área igual a 4800 m<sup>2</sup>. Se essa equipe fosse constituída por 15 operários, trabalhando 10 horas por dia, durante 80 dias, faria o calçamento de uma área igual a:

- (A) 4500 m<sup>2</sup>
- (B) 5000 m<sup>2</sup>
- (C) 5200 m<sup>2</sup>
- (D) 6000 m<sup>2</sup>
- (E) 6200 m<sup>2</sup>

**Resolução:**

Operários ↑	horas ↑	dias ↑	área ↑
20	8	60	4800
15	10	80	x

Todas as grandezas são diretamente proporcionais, logo:

$$\frac{4800}{x} = \frac{20}{15} \cdot \frac{8}{10} \cdot \frac{60}{80}$$

$$20 \cdot 8 \cdot 60 \cdot x = 4800 \cdot 15 \cdot 10 \cdot 80$$

$$9600x = 57600000$$

$$x = 6000m^2$$

**Resposta: D**

**PROPORCIONALIDADES**

**Razão**

É uma fração, sendo *a* e *b* dois números a sua razão, chama-se *razão de a para b*: **a/b** ou **a:b**, assim representados, sendo *b* ≠ 0. Temos que:

$$\frac{a}{b} \Rightarrow \frac{\text{antecedente}}{\text{consequente}}$$

**Exemplo:**

**(SEPLAN/GO – PERITO CRIMINAL – FUNIVERSA)** Em uma ação policial, foram apreendidos 1 traficante e 150 kg de um produto parecido com maconha. Na análise laboratorial, o perito constatou que o produto apreendido não era maconha pura, isto é, era uma mistura da *Cannabis sativa* com outras ervas. Interrogado, o traficante revelou que, na produção de 5 kg desse produto, ele usava apenas 2 kg da *Cannabis sativa*; o restante era composto por várias "outras ervas". Nesse caso, é correto afirmar que, para fabricar todo o produto apreendido, o traficante usou

- (A) 50 kg de *Cannabis sativa* e 100 kg de outras ervas.
- (B) 55 kg de *Cannabis sativa* e 95 kg de outras ervas.
- (C) 60 kg de *Cannabis sativa* e 90 kg de outras ervas.
- (D) 65 kg de *Cannabis sativa* e 85 kg de outras ervas.
- (E) 70 kg de *Cannabis sativa* e 80 kg de outras ervas.

**Resolução:**

O enunciado fornece que a cada 5kg do produto temos que 2kg da *Cannabis sativa* e os demais *outras ervas*. Podemos escrever em forma de razão  $\frac{2}{5}$ , logo:

$$\frac{2}{5} \cdot 150 = 60kg \text{ de Cannabis sativa}$$

$$\therefore 150 - 60 = 90kg \text{ de outras ervas}$$

**Resposta: C**

**Razões Especiais**

São aquelas que recebem um nome especial. Vejamos algumas:

*Velocidade*: é razão entre a distância percorrida e o tempo gasto para percorrê-la.

$$V = \frac{\text{Distância}}{\text{Tempo}}$$

Densidade: é a razão entre a massa de um corpo e o seu volume ocupado por esse corpo.

$$d = \frac{\text{Massa}}{\text{Volume}}$$

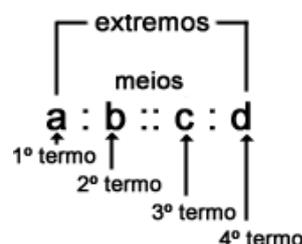
**Proporção**

É uma igualdade entre duas frações ou duas razões.

$$\frac{a}{b} = \frac{c}{d} \text{ ou } a : b :: c : d$$

Lemos: a esta para b, assim como c está para d.

Ainda temos:



• **Propriedades da Proporção**

– Propriedade Fundamental: o produto dos meios é igual ao produto dos extremos:

$$a \cdot d = b \cdot c$$

– A soma/diferença dos dois primeiros termos está para o primeiro (ou para o segundo termo), assim como a soma/diferença dos dois últimos está para o terceiro (ou para o quarto termo).

$$\frac{a}{b} = \frac{c}{d} \rightarrow \frac{a+b}{a} = \frac{c+d}{c} \text{ ou } \frac{a+b}{b} = \frac{c+d}{d}$$

$$\frac{a}{b} = \frac{c}{d} \rightarrow \frac{a-b}{a} = \frac{c-d}{c} \text{ ou } \frac{a-b}{b} = \frac{c-d}{d}$$

– A soma/diferença dos antecedentes está para a soma/diferença dos consequentes, assim como cada antecedente está para o seu consequente.

$$\frac{a}{b} = \frac{c}{d} \rightarrow \frac{a+c}{b+d} = \frac{a}{b} \text{ ou } \frac{a+c}{b+d} = \frac{c}{d}$$

$$\frac{a}{b} = \frac{c}{d} \rightarrow \frac{a-c}{b-d} = \frac{a}{b} \text{ ou } \frac{a-c}{b-d} = \frac{c}{d}$$

**Exemplo:**

**(MP/SP – AUXILIAR DE PROMOTORIA I – ADMINISTRATIVO – VUNESP)** A medida do comprimento de um salão retangular está para a medida de sua largura assim como 4 está para 3. No piso desse salão, foram colocados somente ladrilhos quadrados inteiros, revestindo-o totalmente. Se cada fileira de ladrilhos, no sentido do comprimento do piso, recebeu 28 ladrilhos, então o número mínimo de ladrilhos necessários para revestir totalmente esse piso foi igual a

- (A) 588.
- (B) 350.
- (C) 454.
- (D) 476.
- (E) 382.

**Resolução:**

$$\frac{C}{L} = \frac{4}{3}, \text{ que fica } 4L = 3C$$

Fazendo  $C = 28$  e substituindo na proporção, temos:

$$\frac{28}{L} = \frac{4}{3}$$

$$4L = 28 \cdot 3$$

$$L = 84 / 4$$

$$L = 21 \text{ ladrilhos}$$

Assim, o total de ladrilhos foi de  $28 \cdot 21 = 588$

**Resposta: A**

**PORCENTAGEM**

São chamadas de *razões centesimais* ou *taxas percentuais* ou simplesmente de *porcentagem*, as razões de denominador 100, ou seja, que representam a centésima parte de uma grandeza. Costumam ser indicadas pelo numerador seguido do símbolo %. (Lê-se: “por cento”).

$$\frac{x}{100} = x \%$$

**Exemplo:**

**(CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP – ANALISTA TÉCNICO LEGISLATIVO – DESIGNER GRÁFICO – VUNESP)** O departamento de Contabilidade de uma empresa tem 20 funcionários, sendo que 15% deles são estagiários. O departamento de Recursos Humanos tem 10 funcionários, sendo 20% estagiários. Em relação ao total de funcionários desses dois departamentos, a fração de estagiários é igual a

- (A) 1/5.
- (B) 1/6.
- (C) 2/5.
- (D) 2/9.
- (E) 3/5.

**Resolução:**

$$* \text{ Dep. Contabilidade: } \frac{15}{100} \cdot 20 = \frac{30}{10} = 3 \rightarrow 3 \text{ (estagiários)}$$

$$* \text{ Dep. R.H.: } \frac{20}{100} \cdot 10 = \frac{200}{100} = 2 \rightarrow 2 \text{ (estagiários)}$$

$$* \text{ Total} = \frac{\text{números estagiários}}{\text{números de funcionários}} = \frac{5}{30} = \frac{1}{6}$$

**Resposta: B**

**Lucro e Prejuízo em porcentagem**

É a diferença entre o preço de venda e o preço de custo. Se a diferença for POSITIVA, temos o **LUCRO (L)**, caso seja NEGATIVA, temos **PREJUÍZO (P)**.

Logo: Lucro (L) = Preço de Venda (V) – Preço de Custo (C).

**Lucro sobre o valor de compra (Pc)**

$$Pc = \frac{C - V}{C}$$

**Lucro sobre o valor de venda (Pv)**

$$Pv = \frac{C - V}{V}$$

**Exemplo:**

**(CÂMARA DE SÃO PAULO/SP – TÉCNICO ADMINISTRATIVO – FCC)** O preço de venda de um produto, descontado um imposto de 16% que incide sobre esse mesmo preço, supera o preço de compra em 40%, os quais constituem o lucro líquido do vendedor. Em quantos por cento, aproximadamente, o preço de venda é superior ao de compra?

- (A) 67%.
- (B) 61%.
- (C) 65%.
- (D) 63%.
- (E) 69%.

**Resolução:**

Preço de venda: V

Preço de compra: C

$$V - 0,16V = 1,4C$$

## ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS)

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) têm potencial inexplorado para informar o que funciona ou não na governança pública. EFS independentes e profissionais são tradicionalmente conhecidas e confiáveis por apreciar a prestação de contas do governo quanto à utilização de recursos públicos. Ela tem fornecido uma visão transversal e mais ampla sobre o funcionamento dos processos e programas em todo o governo.

Os dez importantes EFS estão avaliando as principais fases do ciclo de políticas públicas e seus resultados (políticas e programas), com base na experiência das EFS do Brasil, Canadá, Chile, França, Coréia, Holanda, Polônia, Portugal, África do Sul e dos Estados Unidos.

Combinando com as atividades das EFS, com as boas práticas dos governos e desafios políticos. O custo-benefício aos recursos públicos é uma meta compartilhada entre o Legislativo, o Executivo e as EFS, que poderia ser melhor abordada por alavancar o potencial de todos os atores.

As principais conclusões:

- A promoção *da accountability* por meio da supervisão contínua a ser uma atividade essencial do trabalho das EFS. As EFS fornecem sistematicamente atividades de supervisão sobre a conformidade de entidades auditadas com as respectivas regras e regulamentos.

- As dez EFS participantes do estudo também são ativas na avaliação de atividades chave necessárias para a formulação de políticas e programas, implementação e avaliação, bem como os seus resultados (programas e serviços). Elas tendem a ser mais ativas em avaliar o cumprimento dos princípios de boas práticas nas áreas tradicionais, incluindo, planejamento e execução orçamentária e no controle interno. Elas são menos propensas a avaliar a eficiência e a efetividade dos processos necessários para a direção estratégica do conjunto de governo ou para a comunicação e coordenação.

- Além disso, as EFS participantes estão cada vez mais usando seus conhecimentos para fornecer visão e previsão. Elas estão tendo uma visão sistêmica para identificar problemas e tendências transversais no curto prazo, assim como para prever as implicações e riscos a médio e longo prazos. Por exemplo, algumas EFS estão fornecendo informações sobre duplicação, fragmentação e sobreposição de atividades em todo o governo, enquanto outras estão avaliando a preparação do governo para enfrentar os desafios de política de longo prazo, tais como o clima e as alterações demográficas.

- Essa riqueza de informações está sendo produzida e comunicada em uma infinidade de maneiras. As EFS estão usando auditorias financeiras, de conformidade e operacionais, integrando critérios de custo-benefício, pesquisa, orientação e manuais, seminários informativos com os auditados e depoimentos às comissões legislativas relevantes.

- A adoção de atividades de visão e previsão não tem sido sistemática. Em alguns casos, a expansão do portfólio de auditoria para incluir essas atividades tem sido estratégica e sistemática.

- As EFS enfrentam limitações para realizar determinados trabalhos e relacioná-los com o ciclo de políticas públicas. Contudo, esses desafios têm mais a ver com limitações internas - falta de recursos e habilidades - do que com limitações impostas a partir do ambiente externo. No entanto, elas relatam que a falta de liderança no Poder Executivo e a falta de habilidades dos auditados têm limitado a sua capacidade de realizar avaliações de determinadas funções das políticas públicas.

- As EFS precisam estar alertas e preparadas para se manterem relevantes face aos desafios políticos do século XXI. As experiências das EFS participantes do estudo fornecem considerações-chave para que uma EFS considere a relevância de suas atividades e de quaisquer atividades novas. As considerações giram em torno das trocas (*trade-offs*) estratégicas que podem ser requeridas internamente (nas habilidades e atividades), entre as necessidades de:

- garantir a qualidade e a oportunidade dos trabalhos de auditoria,
- o impacto das EFS considerando-se uma arquitetura de governança mais ampla e
- dos papéis de outras instituições públicas.

## DECLARAÇÃO DE LIMA

*Declaração de Lima*

### INTRODUÇÃO

Quando a Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria foi adotada por aclamação pelos delegados há mais de duas décadas em outubro de 1977, na IX INCOSAI realizada em Lima (Peru), surgiram grandes esperanças, mas não a certeza, de que ela alcançaria sucesso mundial.

As experiências realizadas com a Declaração de Lima desde então superaram até mesmo as mais altas expectativas e confirmaram que elas influenciam decisivamente o desenvolvimento da auditoria governamental no contexto individual de cada país. A Declaração de Lima é igualmente significativa para todas as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) agrupadas na INTOSAI, a despeito de sua região, de seu grau de desenvolvimento, de como estão integradas ao sistema de governo ou de como estão organizadas.

O sucesso da Declaração deve-se, acima de tudo, ao fato de que ela contém uma lista abrangente de todos os objetivos e questões relacionadas à auditoria governamental, sem deixar de ser significativa, concisa, redigida em linguagem clara e com foco em elementos essenciais, o que facilita seu uso.

O principal objetivo da Declaração de Lima é reforçar a necessidade de uma auditoria governamental independente. Uma Entidade Fiscalizadora Superior que não consegue cumprir essa demanda não está apta a cumprir padrão esperado. Não é de se surpreender, portanto, que a questão da independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores continue a ser um tema repetidamente discutido na comunidade da INTOSAI. No entanto, as demandas da Declaração de Lima não podem ser satisfeitas simplesmente pelo fato de uma EFS lograr sua independência; essa independência também deve estar ancorada na legislação. Para esse fim, no entanto, é necessário que as instituições responsáveis por garantir a segurança jurídica funcionem adequadamente, e instituições dessa natureza só podem ser encontradas em uma democracia baseada no estado de direito.

O estado de direito e a democracia são, portanto, premissas essenciais para uma auditoria governamental efetivamente independente, além de serem os pilares nos quais a Declaração de Lima se fundamenta. Os preceitos contidos na Declaração são valores atemporais e essenciais cuja relevância permanece inalterada desde que foram adotados pela primeira vez. O fato de que decidiu-se republicar a Declaração mais de 20 anos depois confirma, efetivamente, a qualidade e grande visão de seus autores.

Gostaríamos de estender nossos agradecimentos ao *International Journal of Government Auditing* por seus esforços para publicar a nova edição da Declaração de Lima, compreendendo a grande importância deste documento fundamental, que com bastante propriedade é considerado a Carta Magna da auditoria governamental. Sabemos atualmente que a Declaração de Lima continuará a ser divulgada no futuro. Viver à altura desses ideais continua sendo uma tarefa permanente para todos nós.

Viena, outono de 1998  
Dr Franz Fiedler  
Secretário-Geral da INTOSAI

## **Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria**

### **Preâmbulo**

O IX Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), realizado em Lima:

- Considerando que o uso regular e eficiente de recursos públicos constitui um dos pré-requisitos essenciais para a gestão adequada das finanças públicas e a efetividade<sup>1</sup> das decisões das autoridades responsáveis;

- considerando que, para alcançar esse objetivo, é indispensável que cada país tenha uma Entidade Fiscalizadora Superior cuja independência seja garantida por lei;

- considerando que essas instituições tornaram-se ainda mais necessárias pelo fato de o Estado ter ampliado suas atividades para os setores sociais e econômicos e, portanto, opera além dos limites da estrutura financeira tradicional;

- considerando que os objetivos específicos da auditoria, a saber -garantir o uso adequado e efetivo de recursos públicos; o desenvolvimento de uma boa gestão financeira; a execução adequada de atividades administrativas e a comunicação de informações para autoridades públicas e o público em geral por meio da publicação de relatórios objetivos - são necessários para garantir a estabilidade e o desenvolvimento dos Estados em conformidade com as metas estabelecidas pelas Nações Unidas;

- considerando que, em congressos anteriores da INTOSAI, as assembleias plenárias adotaram resoluções cuja distribuição foi aprovada por todos os países-membros;

### **DECIDE:**

Publicar e distribuir o documento intitulado "Declaração de Lima de Diretrizes para Preceitos de Auditoria".

### **GERAL**

#### *Seção 1. Propósito da auditoria*

O conceito e estabelecimento da auditoria são inerentes à administração financeira pública, já que a gestão de recursos públicos envolve um voto de confiança. A auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ter tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam essa responsabilidade, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para prevenir ou pelo menos dificultar— a ocorrência dessas violações.

#### *Seção 2. Controle prévio<sup>2</sup> e auditoria<sup>3</sup>*

1. O controle prévio é um tipo de revisão de atividades administrativas ou financeiras que é realizada antes da ocorrência do fato; a auditoria é uma avaliação realizada após a ocorrência do fato.

2. O controle prévio eficaz é indispensável para garantir a gestão adequada de recursos públicos confiados ao Estado. Ele pode ser realizado por uma Entidade Fiscalizadora Superior ou por outras instituições de auditoria.

3. O controle prévio realizado por uma Entidade Fiscalizadora Superior tem a vantagem de poder impedir prejuízos antes de sua ocorrência, mas tem a desvantagem de gerar um volume excessivo de trabalho e confundir as responsabilidades previstas no direito público. A auditoria realizada por uma Entidade Fiscalizadora Superior enfatiza a responsabilidade dos responsáveis pela gestão e ela pode determinar o ressarcimento por prejuízos provocados e prevenir novas ocorrências de violações.

4. A situação jurídica e as condições e requisitos de cada país determinam se uma Entidade Fiscalizadora Superior deve ou não realizar controle prévio. A auditoria é uma tarefa indispensável para todas as Entidades Fiscalizadoras Superiores, a despeito do fato de realizarem controle prévio ou não.

#### *Seção 3. Auditoria interna e auditoria externa*

1. Os serviços de auditoria interna são estabelecidos dentro dos órgãos e instituições governamentais, enquanto os serviços de auditoria externa não fazem parte da estrutura organizacional das instituições a serem auditadas. As Entidades Fiscalizadoras Superiores prestam serviços de auditoria externa.

2. Os serviços de auditoria interna são necessariamente subordinados ao chefe do departamento no qual foram estabelecidos. No entanto, eles são, na maior medida possível, funcional e organizacionalmente independentes no âmbito de sua respectiva estrutura constitucional.

3. Como uma instituição de auditoria externa, a Entidade Fiscalizadora Superior tem a tarefa de verificar a efetividade da auditoria interna. Se a auditoria interna for considerada efetiva,

esforços serão empreendidos, sem prejuízo do direito da Entidade Fiscalizadora Superior de conduzir uma auditoria geral, no sentido de garantir a mais adequada divisão ou designação de tarefas e cooperação entre a Entidade Fiscalizadora Superior e a auditoria interna.

#### *Seção 4. Auditoria de legalidade, auditoria de regularidade e auditoria operacional*

1. A tarefa tradicional de Entidades Fiscalizadoras Superiores é auditar a legalidade e regularidade da gestão financeira e da contabilidade.

2. Além desse tipo de auditoria, cuja importância se mantém, há um outro tipo de auditoria igualmente importante--a auditoria operacional--cuja finalidade é verificar o desempenho, a economia, a eficiência e a efetividade da administração pública. A auditoria operacional abrange não apenas operações financeiras específicas, mas também todas as atividades governamentais, inclusive seus sistemas organizacionais e administrativos.

3. Os objetivos de auditoria de uma Entidade Fiscalizadora Superior--legalidade, regularidade, economia, eficiência e efetividade na gestão financeira--têm basicamente a mesma importância. No entanto, cabe a cada Entidade Fiscalizadora Superior determinar suas prioridades, caso a caso.

## II. INDEPENDÊNCIA

### *Seção 5. Independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores*

1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores só podem desempenhar suas tarefas objetiva e efetivamente quando são independentes da entidade auditada e protegidas contra influências externas.

2. Embora as instituições do Estado não possam ser completamente independentes, pelo fato de fazerem parte do Estado como um todo, as Entidades Fiscalizadoras Superiores devem possuir independência funcional e organizacional necessárias para desempenhar suas tarefas.

3. A criação das Entidades Fiscalizadoras Superiores e o estabelecimento do grau de independência necessário deve estar previsto na Constituição; detalhes podem ser estabelecidos na legislação. Particularmente, é importante que um supremo tribunal garanta uma proteção jurídica adequada contra qualquer interferência na independência e no mandato para que a Entidade Fiscalizadora Superior realize auditorias.

### *Seção 6. Independência dos membros e servidores das Entidades Fiscalizadoras Superiores*

A independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparavelmente vinculada à independência de seus membros. Os membros são definidos como as pessoas que precisam tomar as decisões pela Entidade Fiscalizadora Superior e respondem por essas decisões perante terceiros, ou seja, os membros de um órgão colegiado com poder decisório ou o responsável por uma Entidade Fiscalizadora Superior monocraticamente organizada.

A independência dos membros deve ser garantida pela Constituição. Particularmente, os procedimentos para a destituição de um membro de seu cargo devem estar previstos na Constituição e não devem prejudicar a independência dos membros. O método de designação e destituição de membros depende da estrutura constitucional de cada país.

Em suas carreiras profissionais, os auditores de Entidades Fiscalizadoras Superiores não devem ser influenciados pelas organizações auditadas e não devem ser dependentes dessas organizações.

### *Seção 7. Independência financeira de Entidades Fiscalizadoras Superiores*

1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores deverão dispor dos recursos financeiros necessários para desempenhar suas tarefas.

2. Se necessário, as Entidades Fiscalizadoras Superiores poderão solicitar diretamente os recursos financeiros necessários junto ao órgão responsável por decisões relativas ao orçamento público.

3. As Entidades Fiscalizadoras Superiores terão o direito de dispor dos recursos que lhe são alocados em uma rubrica orçamentária separada, se assim entenderem.

## III. RELAÇÃO COM O LEGISLATIVO, O GOVERNO E A ADMINISTRAÇÃO

### *Seção 8. Relação com o Legislativo*

A independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores prevista na Constituição e na legislação também garante a elas um grau muito elevado de iniciativa e autonomia, mesmo quando estiverem atuando como um agente do legislativo e estiverem fazendo auditorias seguindo suas instruções. A relação entre a Entidade Fiscalizadora Superior e o legislativo deverá estar prevista na Constituição, de acordo com as condições e requisitos de cada país.

### *Seção 9. Relação com o governo e a administração*

As Entidades Fiscalizadoras Superiores auditam as atividades do governo, suas autoridades administrativas e outras instituições subordinadas. Isso não significa, no entanto, que o governo seja subordinado à Entidade Fiscalizadora Superior. Particularmente, o governo é pleno e exclusivamente responsável por suas ações e omissões e não poderá absolver-se fazendo referência achados de auditorias--a menos que os achados tenham sido emitidos como julgamentos legalmente válidos e obrigatórios--e em opiniões de especialistas da Entidade Fiscalizadora Superior.

## IV. PODERES DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

### *Seção 10. Poderes de Investigação*

1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores deverão ter acesso a todos os arquivos e documentos relacionados à gestão financeira e terão poderes para solicitar, oralmente ou por escrito, quaisquer informações que considerem necessárias.

2. Para cada auditoria, a Entidade Fiscalizadora Superior decidirá se é mais conveniente realizar uma auditoria na instituição a ser auditada ou na própria EFS.

3. A legislação ou a Entidade Fiscalizadora Superior (para casos individuais) estabelecerá prazos para o fornecimento de informações ou a apresentação de documentos e de outros registros, entre os quais demonstrativos financeiros, à EFS.

### *Seção 11. Execução dos achados da Entidade Fiscalizadora Superior*

As organizações auditadas devem apresentar seus comentários sobre os achados da Entidade Fiscalizadora Superior dentro de um prazo estabelecido em linhas gerais pela legislação ou especificamente estabelecido pela EFS e devem indicar as medidas tomadas em resposta aos

achados de auditorias.

Se os achados da Entidade Fiscalizadora Superior não forem emitidos como julgamentos legalmente válidos e obrigatórios, a Entidade Fiscalizadora Superior terá poderes para entrar em contato com a autoridade responsável por tomar as medidas necessárias e exigir que a parte assuma essa responsabilidade.

### *Seção 12. Pareceres especializados e direitos de consulta*

1. Quando necessário, as Entidades Fiscalizadoras Superiores poderão disponibilizar seus conhecimentos profissionais ao legislativo e à administração na forma de pareceres especializados, inclusive comentários sobre projetos de lei e outras regulações financeiras. As autoridades administrativas terão, exclusivamente, a responsabilidade de aceitar ou rejeitar esses pareceres especializados. Além disso, essa tarefa adicional não deverá prever futuros achados de auditorias da Entidade Fiscalizadora Superior e não deverá afetar a efetividade de sua auditoria.

2. Regulações concebidas para garantir procedimentos contábeis adequados e uniformes só deverão ser adotadas após um acordo com a Entidade Fiscalizadora Superior.

## V. MÉTODOS DE AUDITORIA, AUDITORES, INTERCÂMBIO INTERNACIONAL DE EXPERIÊNCIAS

### *Seção 13. Métodos e procedimentos de auditoria*

1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores farão suas auditorias em conformidade com um programa auto estabelecido. O direito de órgãos públicos solicitarem uma auditoria específica não serão afetados por esse requisito.

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MODELO RACIONAL-LEGAL AO PARADIGMA PÓS BUROCRÁTICO

Vamos a partir de agora tratar da Administração Pública no Brasil, considerando a evolução histórica do modo pelo qual a gestão das organizações governamentais vem sendo praticada em nosso país. A importância do tema reside no fato de que a Administração Pública em todo o mundo vem experimentando um processo de profundas transformações, que se iniciou na década de 70, formado por um conjunto amplo de correntes de pensamento, que formam a chamada “Nova Gestão Pública” (do original em inglês NPM – “New Public Management”). Esse processo também ocorre no Brasil. Para entender o que é a gestão pública hoje, precisamos retroceder no tempo e analisar sua evolução ao longo das décadas.

Nos últimos anos assistimos em todo o mundo a um debate acalorado – ainda longe de concluído – sobre o papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia. Nos anos 50, o economista Richard Musgrave enunciou as três funções clássicas do Estado:

- Função alocativa: prover os bens e serviços não adequadamente fornecidos pelo mercado
- Função distributiva: promover ajustamentos na distribuição da renda;
- Função estabilizadora: evitar grandes flutuações nos níveis de inflação e desemprego.

De fato, entre o período que vai de 1945 (final da segunda guerra mundial) e 1973 (ano do choque do petróleo), a economia mundial experimentou uma grande expansão econômica, levando este período a ser denominado de “era dourada”.

Desenvolveu-se a figura do Estado-Provedor de bens e serviços, também chamado de Estado de Bem-Estar Social (Welfare State). Houve uma grande expansão do Estado (e, conseqüentemente, da Administração Pública), logicamente com um crescimento importante dos custos de funcionamento da máquina pública. A partir dos anos 70, o ritmo de expansão da economia mundial diminuiu, e o Estado começa a ter problemas no desempenho de suas funções, perdendo gradativamente a capacidade de atender às crescentes demandas sociais. Esta situação, aliada a um processo de crescente endividamento público, acarretaria mais tarde, principalmente nos anos 80, a chamada crise fiscal do Estado: a perda de sua capacidade de realizar os investimentos públicos necessários a um novo ciclo de expansão econômica. Da crise fiscal passamos à crise de gestão do Estado, uma vez que a percepção dos cidadãos sobre a disponibilidade de serviços públicos se deteriora gradativamente, à medida que o Estado perde a capacidade de realizar suas funções básicas, e não consegue acompanhar as pressões crescentes por mais saúde, educação, segurança pública, saneamento, etc... Essa crise de gestão implica na tentativa de superar as limitações do modelo de gestão vigente até então, conhecido como “modelo burocrático”, transformando-o em algo novo, mais parecido com o modo de gestão do setor privado, conhecido na área pública como “modelo gerencial”.

Assim, a redefinição do próprio papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se um tema constante a da reforma do Estado, uma vez que o mesmo não conseguia mais atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. Em resumo, a Crise do Estado define-se como:

1. Uma crise fiscal, caracterizada pela deterioração crescente das finanças públicas, sendo o déficit público um fator de redução de investimentos na área privada;

2. Uma crise do modo de intervenção do Estado na economia, com o esgotamento da estratégia estatizante; as empresas públicas não mais teriam condições de alavancar o crescimento econômico dos países; o paradigma do Estado interventor, nos moldes da economia Keynesiana estava cada vez mais ultrapassado;

3. Uma crise da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática, rumo à administração pública gerencial.

No Brasil, a principal repercussão destes fatos foi a Reforma do Estado nos anos 90, cujos principais pontos eram:

1. O ajuste fiscal duradouro, com a busca do equilíbrio das contas públicas;
2. A realização de reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
3. A reforma da previdência social, procurando-se dar sustentabilidade à mesma, equilibrando-se os montantes de contribuições e benefícios;
4. A inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
5. A reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas.

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolveria ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandonaria a estratégia protecionista da substituição de importações. Nesse contexto, o programa de privatizações levado a cabo nos anos 90 foi uma das formas de se perseguir tais objetivos. Por esse programa, transferiu-se para o setor privado a tarefa da produção, dado o pressuposto de que este, a princípio, realizaria tal atividade de forma mais eficiente.

Finalmente, por meio de um programa de publicização, pretendia-se transferir para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.

Portanto, segundo a ideia da reforma, o Estado reduziria seu papel de executor ou provedor direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor indireto ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, etc. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.

Nessa nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

Considerando essa tendência, pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão, melhorando a capacidade do Estado de implementar as políticas públicas, sem os limites, a rigidez e a ineficiência da sua máquina administrativa.

### As três formas de Administração Pública

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, os custos dessa defesa passaram a ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm cedendo lugar a um novo tipo de administração: a **administração gerencial**.

Assim, partindo-se de uma perspectiva histórica, verifica-se que a administração pública evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

#### Administração Pública Patrimonialista

Nas sociedades anteriores ao advento do Capitalismo e da Democracia, o Estado aparecia como um ente “privatizado”, no sentido de que não havia uma distinção clara, por parte dos governantes, entre o patrimônio público e o seu próprio patrimônio privado.

O Rei ou Monarca estabelecia seu domínio sobre o país de forma absoluta, não aceitando limites entre a “res publica” e a “res principis”. Ou seja, a “coisa pública” se confundia com o patrimônio particular dos governantes, pois não havia uma fronteira muito bem definida entre ambas.

Nessas condições, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuíam status de nobreza real. Os cargos eram considerados prebendas, ou seja, títulos passíveis de negociação, sujeitos à discricionariedade do governante.

A corrupção e o nepotismo eram inerentes a esse tipo de administração. O foco não se encontrava no atendimento das necessidades coletivas mas, sobretudo, nos interesses particulares do soberano e de seus auxiliares.

Este cenário muda no final do século XIX, no momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes. Mercado e Sociedade Civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se inaceitável, pois não mais cabia um modelo de administração pública que privilegiava uns poucos em detrimento de muitos.

As novas exigências de um mundo em transformação, com o desenvolvimento econômico que se seguia, trouxeram a necessidade de reformulação do modo de gestão do Estado.

#### Administração Pública Burocrática

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal.

Os controles administrativos implantados visam evitar a corrupção e o nepotismo. A forma de controle é sempre a priori, ou seja, controle dos procedimentos, das rotinas que devem nortear a realização das tarefas.

Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem suas diversas demandas sociais. Por isso, são empregados controles rígidos dos processos como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento aos cidadãos.

Uma consequência disto é que os próprios controles se tornam o objetivo principal do funcionário. Dessa forma, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

A principal qualidade da administração pública burocrática é o controle dos abusos contra o patrimônio público; o principal defeito, a ineficiência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como “clientes”.

Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade. O problema começou a se tornar mais evidente a partir da ampliação da participação do Estado na vida dos indivíduos.

Valem aqui alguns comentários adicionais sobre o termo “Burocracia”.

Max Weber, importante cientista social, ocupou-se de inúmeros aspectos das sociedades humanas. Na década de 20, publicou estudos sobre o que ele chamou o tipo ideal de burocracia, ou seja, um esquema que procura sintetizar os pontos comuns à maioria das organizações formais modernas, que ele contrastou com as sociedades primitivas e feudais. As organizações burocráticas seriam máquinas totalmente impessoais, que funcionam de acordo com regras que ele chamou de racionais – regras que dependem de lógica e não de interesses pessoais.

Weber estudou e procurou descrever o alicerce formal-legal em que as organizações reais se assentam. Sua atenção estava dirigida para o processo de autoridade obediência (ou processo de dominação) que, no caso das organizações modernas, depende de leis. No modelo de Weber, as expressões “organização formal” e “organização burocrática” são sinônimas.

“Dominação” ou autoridade, segundo Weber, é a probabilidade de haver obediência dentro de um grupo determinado. Há três tipos puros de autoridade ou dominação legítima (aquela que conta com o acordo dos dominados):

#### Dominação de caráter carismático

Repousa na crença da santidade ou heroísmo de uma pessoa. A obediência é devida ao líder pela confiança pessoal em sua revelação, heroísmo ou exemplaridade, dentro do círculo em que se acredita em seu carisma.

A atitude dos seguidores em relação ao dominador carismático é marcada pela devoção. Exemplos são líderes religiosos, sociais ou políticos, condutores de multidões de adeptos. O carisma está associado a um tipo de influência que depende de qualidades pessoais.

#### Dominação de caráter tradicional

Deriva da crença quotidiana na santidade das tradições que vigoram desde tempos distantes e na legitimidade daqueles que são indicados por essa tradição para exercer a autoridade.

A obediência é devida à pessoa do “senhor”, indicado pela tradição. A obediência dentro da família, dos feudos e das tribos é do tipo tradicional. Nos sistemas em que vigora a dominação tradicional, as pessoas têm autoridade não por causa de suas qualidades intrínsecas, como acontece no caso carismático, mas por causa das instituições tradicionais que representam. É o caso dos sacerdotes e das lideranças, no âmbito das instituições, como os partidos políticos e as corporações militares.

#### Dominação de caráter racional

Decorre da legalidade de normas instituídas racionalmente e dos direitos de mando das pessoas a quem essas normas responsabilizam pelo exercício da autoridade. A autoridade, portanto, é a contrapartida da responsabilidade.

No caso da autoridade legal, a obediência é devida às normas impessoais e objetivas, legalmente instituídas, e às pessoas por elas designadas, que agem dentro de uma jurisdição. A autoridade racional fundamenta-se em leis que estabelecem direitos e deveres

para os integrantes de uma sociedade ou organização. Por isso, a autoridade que Weber chamou de racional é sinônimo de autoridade formal.

**Uma sociedade, organização ou grupo que depende de leis racionais tem estrutura do tipo legal-racional ou burocrática. É uma burocracia.**

A autoridade legal-racional ou autoridade burocrática substituiu as fórmulas tradicionais e carismáticas nas quais se baseavam as antigas sociedades. A administração burocrática é a forma mais racional de exercer a dominação. A burocracia, ou organização burocrática, possibilita o exercício da autoridade e a obtenção da obediência com precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança.

Portanto, todas as organizações formais são burocracias. A palavra burocracia identifica precisamente as organizações que se baseiam em regulamentos. A sociedade organizacional é, também, uma sociedade burocratizada. A burocracia é um estágio na evolução das organizações.

De acordo com Weber, as organizações formais modernas baseiam-se em leis, que as pessoas aceitam por acreditarem que são racionais, isto é, definidas em função do interesse das próprias pessoas e não para satisfazer aos caprichos arbitrários de um dirigente.

O tipo ideal de burocracia, formulado por Weber, apresenta três características principais que diferenciam estas organizações formais dos demais grupos sociais:

- **Formalidade:** significa que as organizações são constituídas com base em normas e regulamentos explícitos, chamadas leis, que estipulam os direitos e deveres dos participantes.

- **Impessoalidade:** as relações entre as pessoas que integram as organizações burocráticas são governadas pelos cargos que elas ocupam e pelos direitos e deveres investidos nesses cargos. Assim, o que conta é o cargo e não pessoa. A formalidade e a impessoalidade, combinadas, fazem a burocracia permanecer, a despeito das pessoas.

- **Profissionalismo:** os cargos de uma burocracia oferecem a seus ocupantes uma carreira profissional e meios de vida. A participação nas burocracias tem caráter ocupacional.

Apesar das vantagens inerentes nessa forma de organização, as burocracias podem muitas vezes apresentar também uma série de disfunções, conforme a seguir:

- **Particularismo** – Defender dentro da organização interesses de grupos internos, por motivos de convicção, amizade ou interesse material.

- **Satisfação de Interesses Pessoais** – Defender interesses pessoais dentro da organização.

- **Excesso de Regras** – Multiplicidade de regras e exigências para a obtenção de determinado serviço.

- **Hierarquia e individualismo** – A hierarquia divide responsabilidades e atrapalha o processo decisório. Realça vaidades e estimula disputas pelo poder.

- **Mecanicismo** – Burocracias são sistemas de cargos limitados, que colocam pessoas em situações alienantes.

Portanto, as burocracias apresentam dois grandes “problemas” ou dificuldades: em primeiro lugar, certas disfunções, que as descaracterizam e as desviam de seus objetivos; em segundo lugar, ainda que as burocracias não apresentassem distorções, sua estrutura rígida é adequada a certo tipo de ambiente externo, no qual não há grandes mudanças. A estrutura burocrática é, por natureza, conservadora, avessa a inovações; o principal é a estabilidade da organização.

Mas, como vimos, as mudanças no ambiente externo determinam a necessidade de mudanças internas, e nesse ponto o paradigma burocrático torna-se superado.

### Administração Pública Gerencial

Surge na segunda metade do século XX, como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior.

Torna-se essencial a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, resultando numa maior eficiência da administração pública. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A administração pública gerencial constitui um avanço, e até certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como:

- A admissão segundo rígidos critérios de mérito (concurso público);
- A existência de um sistema estruturado e universal de remuneração (planos de carreira);
- A avaliação constante de desempenho (dos funcionários e de suas equipes de trabalho);
- O treinamento e a capacitação contínua do corpo funcional.

A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. A rigorosa profissionalização da administração pública continua sendo um princípio fundamental.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se para:

1. A definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;
2. A garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados;
3. O controle ou cobrança a posteriori dos resultados.

Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas.

No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Neste último ponto, como em muitos outros (profissionalismo, impessoalidade), a administração pública gerencial não se diferencia da administração pública burocrática. Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a administração pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado.

## 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.

#### **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.

Vejamos 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.*

### Referências Bibliográficas:

DUTRA, Luciano. *Direito Constitucional Essencial. Série Provas e Cursos. 2ª edição* – Rio de Janeiro: Elsevier.

## 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

1 <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j3AAAnRpJ4j-8J:www.estrategiaconcursos.com.br/curso/main/downloadPDF/%3Faula%3D188713+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

(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 “iminentemente 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).

### 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) **mediate** (a promulgação do texto constitucional não é suficiente para que possam produzir todos os seus efeitos) e **reduzida** (possuem um grau de eficácia restrito 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.

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

**Distinção entre Direitos e Garantias Fundamentais**

Pode-se dizer que os direitos fundamentais são os bens jurídicos em si mesmos considerados, de cunho declaratório, narrados no texto constitucional. Por sua vez, as garantias fundamentais são estabelecidas na mesma Constituição Federal como instrumento de proteção dos direitos fundamentais e, como tais, de cunho assecutoratório.

**Evolução dos Direitos e Garantias Fundamentais**

**Direitos Fundamentais de Primeira Geração**

Possuem as seguintes características:

- a) surgiram no final do século XVIII, no contexto da Revolução Francesa, fase inaugural do constitucionalismo moderno, e dominaram todo o século XIX;
- b) ganharam relevo no contexto do Estado Liberal, em oposição ao Estado Absoluto;
- c) estão ligados ao ideal de liberdade;
- d) são direitos negativos, que exigem uma abstenção do Estado em favor das liberdades públicas;
- e) possuíam como destinatários os súditos como forma de proteção em face da ação opressora do Estado;
- f) são os direitos civis e políticos.

**Direitos Fundamentais de Segunda Geração**

Possuem as seguintes características:

- a) surgiram no início do século XX;
- b) apareceram no contexto do Estado Social, em oposição ao Estado Liberal;
- c) estão ligados ao ideal de igualdade;
- d) são direitos positivos, que passaram a exigir uma atuação positiva do Estado;
- e) correspondem aos direitos sociais, culturais e econômicos.

**Direitos Fundamentais de Terceira Geração**

Em um próximo momento histórico, foi despertada a preocupação com os bens jurídicos da coletividade, com os denominados interesses metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), nascendo os direitos fundamentais de terceira geração.

Direitos Metaindividuais		
	Natureza	Destinatários
Difusos	Indivisível	Indeterminados
Coletivos	Indivisível	Determináveis ligados por uma relação jurídica
Individuais Homogêneos	Divisível	Determinados ligados por uma situação fática

Os Direitos Fundamentais de Terceira Geração possuem as seguintes características:

- a) surgiram no século XX;
- b) estão ligados ao ideal de fraternidade (ou solidariedade), que deve nortear o convívio dos diferentes povos, em defesa dos bens da coletividade;
- c) são direitos positivos, a exigir do Estado e dos diferentes povos uma firme atuação no tocante à preservação dos bens de interesse coletivo;
- d) correspondem ao direito de preservação do meio ambiente, de autodeterminação dos povos, da paz, do progresso da humanidade, do patrimônio histórico e cultural, etc.

**Direitos Fundamentais de Quarta Geração**

Segundo Paulo Bonavides, a globalização política é o fator histórico que deu origem aos direitos fundamentais de quarta geração. Eles estão ligados à democracia, à informação e ao pluralismo. Também são transindividuais.

## ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONCEITOS. ELEMENTOS

### Conceitos

#### Estado

O Estado soberano, traz como regra, um governo, indispensável por ser o elemento condutor política do Estado, o povo que irá representar o componente humano e o território que é o espaço físico que ele ocupa.

São Características do Estado:

- *Soberania*: No âmbito interno refere-se à capacidade de auto-determinação e, no âmbito externo, é o privilégio de receber tratamento igualitário perante os outros países.

- *Sociedade*: é o conjunto de pessoas que compartilham propósitos, preocupações e costumes, e que interagem entre si constituindo uma comunidade.

- *Território* é a base espacial do poder jurisdicional do Estado onde este exerce o poder coercitivo estatal sobre os indivíduos humanos, sendo materialmente composto pela terra firme, incluindo o subsolo e as águas internas (rios, lagos e mares internos), pelo mar territorial, pela plataforma continental e pelo espaço aéreo.

- *Povo* é a população do Estado, considerada pelo aspecto puramente jurídico. É o conjunto de indivíduos sujeitos às mesmas leis. São os cidadãos de um mesmo Estado, detentores de direitos e deveres.

- *Nação* é um grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns, e principalmente, por ideais e princípios comuns.

#### Governo

A palavra governo tem dois sentidos, coletivo e singular.

- *Coletivo*: conjunto de órgãos que orientam a vida política do Estado.

- *Singular*: como poder executivo, órgão que exerce a função mais ativa na direção dos negócios públicos. É um conjunto particular de pessoas que, em qualquer tempo, ocupam posições de autoridade dentro de um Estado, que tem o objetivo de estabelecer as regras de uma sociedade política e exercer autoridade.

Importante destacar o conceito de governo dado por Alexandre Mazza: "... é a cúpula diretiva do Estado, responsável pela condução dos altos interesses estatais e pelo poder político, e cuja composição pode ser modificada mediante eleições."

O governo é a instância máxima de administração executiva, geralmente reconhecida como a liderança de um Estado ou uma nação. É formado por dirigentes executivos do Estado e ministros.

Os conceitos de Estado e Governo não podem ser confundidos, já que o Estado é um povo situado em determinado território, composto pelos elementos: povo, território e governo.

O governo, por sua vez, é o elemento gestor do Estado. Pode-se dizer que o governo é a cúpula diretiva do Estado que se organiza sob uma ordem jurídica por ele posta, a qual consiste no complexo de regras de direito baseadas e fundadas na Constituição Federal.

#### Administração pública

É a forma como o Estado governa, ou seja, como executa as suas atividades voltadas para o atendimento para o bem estar de seu povo.

Pode ser conceituado em dois sentidos:

a) **sentido formal, orgânico ou subjetivo**: o conjunto de órgãos/entidades administrativas e agentes estatais, que estejam no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertençam, tais como Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo ou a qualquer outro organismo estatal.

Em outras palavras, a expressão Administração Pública confunde-se com os sujeitos que integram a estrutura administrativa do Estado, ou seja, com quem desempenha a função administrativa. Assim, num sentido subjetivo, Administração Pública representa o conjunto de órgãos, agentes e entidades que desempenham a função administrativa.

b) **sentido material ou objetivo**: conjunto das atividades administrativas realizadas pelo Estado, que vai em direção à defesa concreta do interesse público.

Em outras palavras, a Administração Pública confunde-se com a própria função (atividade) administrativa desempenhada pelo Estado. O conceito de Administração Pública está relacionado com o objeto da Administração. Não se preocupa aqui com quem exerce a Administração, mas sim com o que faz a Administração Pública.

A doutrina moderna considera quatro tarefas precípuas da Administração Pública, que são:

- 1 - a prestação de serviços públicos,
- 2 - o exercício do poder de polícia,
- 3 - a regulação das atividades de interesse público e
- 4 - o controle da atuação do Estado.

Em linhas gerais, podemos entender a atividade administrativa como sendo aquela voltada para o bem toda a coletividade, desenvolvida pelo Estado com a finalidade de privilegiar e administrar a coisa pública e as necessidades da coletividade.

Por sua vez, a função administrativa é considerada um *múnus* público, que configura uma obrigação ou dever para o administrador público que não será livre para atuar, já que deve obediência ao direito posto, para buscar o interesse coletivo.

#### Separação dos Poderes

O Estado brasileiro adotou a tripartição de poderes, assim são seus **poderes** o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, conforme se infere da leitura do art. 2º da Constituição Federal: "*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*"

a) *Poder Executivo*: No exercício de suas funções típicas, pratica atos de chefia do Estado, de Governo e atos de administração, ou seja, administra e executa o ordenamento jurídico vigente. É uma administração direta, pois não precisa ser provocada. Excepcionalmente, no exercício de função atípica, tem o poder de legislar, por exemplo, via medida provisória.

b) *Poder legislativo*: No exercício de suas funções típicas, é de sua competência legislar de forma geral e abstrata, ou seja, legislar para todos. Tem o poder de inovar o ordenamento jurídico. Em função atípica, pode administrar internamente seus problemas.

c) *Poder judiciário*: No exercício de suas funções típicas, tem o poder jurisdicional, ou seja, poder de julgar as lides, no caso concreto. Sua atuação depende de provocação, pois é inerte.

Como vimos, o governo é o órgão responsável por conduzir os interesses de uma sociedade. Em outras palavras, é o poder diretivo do Estado.

#### Fontes

A Administração Pública adota substancialmente as mesmas fontes adotadas no ramo jurídico do Direito Administrativo: **Lei, Doutrina, Jurisprudência e Costumes**.

Além das fontes mencionadas, adotadas em comum com o Direito Administrativo, a Administração Pública ainda utiliza-se das seguintes fontes para o exercício das atividades administrativas:

– **Regulamentos:** São atos normativos posteriores aos decretos, que visam especificar as disposições de lei, assim como seus mandamentos legais. As leis que não forem executáveis, dependem de regulamentos, que não contrariem a lei originária. Já as leis auto-executáveis independem de regulamentos para produzir efeitos.

– **Instruções normativas:** Possuem previsão expressa na Constituição Federal, em seu artigo 87, inciso II. São atos administrativos privativos dos Ministros de Estado. É a forma em que os superiores expedem normas de caráter geral, interno, prescrevendo o meio de atuação de seus subordinados com relação a determinado serviço, assemelhando-se às circulares e às ordens de serviço.

– **Regimentos:** São atos administrativos internos que emanam do poder hierárquico do Executivo ou da capacidade de auto-organização interna das corporações legislativas e judiciárias. Desta maneira, se destinam à disciplina dos sujeitos do órgão que o expediu.

– **Estatutos:** É o conjunto de normas jurídicas, através de acordo entre os sócios e os fundadores, regulamentando o funcionamento de uma pessoa jurídica. Inclui os órgãos de classe, em especial os colegiados.

### Princípios

Os princípios jurídicos orientam a interpretação e a aplicação de outras normas. São as diretrizes do ordenamento jurídico, guias de interpretação, às quais a administração pública fica subordinada. Possuem um alto grau de generalidade e abstração, bem como um profundo conteúdo axiológico e valorativo.

Os princípios da Administração Pública são regras que surgem como parâmetros e diretrizes norteadoras para a interpretação das demais normas jurídicas.

Com função principal de garantir oferecer **coerência e harmonia** para o ordenamento jurídico e determinam a conduta dos agentes públicos no exercício de suas atribuições.

Encontram-se de maneira explícita/expressas no texto constitucional ou implícitas na ordem jurídica. Os primeiros são, por unanimidade, os chamados princípios expressos (ou explícitos), estão previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

### Princípios Expressos

São os princípios expressos da Administração Pública os que estão inseridos no artigo 37 “*caput*” da Constituição Federal: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.**

– **Legalidade:** O princípio da legalidade representa uma garantia para os administrados, pois qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei. Representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação ao abuso de poder.

O princípio apresenta um perfil diverso no campo do Direito Público e no campo do Direito Privado. No Direito Privado, tendo em vista o interesse privado, as partes poderão fazer tudo o que a lei não proíbe; no Direito Público, diferentemente, existe uma relação de subordinação perante a lei, ou seja, só se pode fazer o que a lei expressamente autorizar.

– **Impessoalidade:** a Administração Pública não poderá atuar discriminando pessoas de forma gratuita, a Administração Pública deve permanecer numa posição de neutralidade em relação às pessoas privadas. A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, sem discriminação nem favoritismo, constituindo assim um desdobramento do princípio geral da igualdade, art. 5.º, *caput*, CF.

– **Moralidade:** A atividade da Administração Pública deve obedecer não só à lei, mas também à moral. Como a moral reside no campo do subjetivismo, a Administração Pública possui mecanismos que determinam a moral administrativa, ou seja, prescreve condutas que são moralmente aceitas na esfera do Poder Público.

– **Publicidade:** É o dever atribuído à Administração, de dar total transparência a todos os atos que praticar, ou seja, como regra geral, nenhum ato administrativo pode ser sigiloso.

A regra do princípio que veda o sigilo comporta algumas exceções, como quando os atos e atividades estiverem relacionados com a segurança nacional ou quando o conteúdo da informação for resguardado por sigilo (art. 37, § 3.º, II, da CF/88).

– **Eficiência:** A Emenda Constitucional nº 19 trouxe para o texto constitucional o princípio da eficiência, que obrigou a Administração Pública a aperfeiçoar os serviços e as atividades que presta, buscando otimização de resultados e visando atender o interesse público com maior eficiência.

### Princípios Implícitos

Os demais são os denominados princípios reconhecidos (ou implícitos), estes variam de acordo com cada jurista/doutrinador.

Destaca-se os seguintes princípios elaborados pela doutrina administrativa, dentre outros:

– **Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular:** Sempre que houver necessidade de satisfazer um interesse público, em detrimento de um interesse particular, prevalece o interesse público. São as prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque esta atua por conta dos interesses públicos.

No entanto, sempre que esses direitos forem utilizados para finalidade diversa do interesse público, o administrador será responsabilizado e surgirá o abuso de poder.

– **Indisponibilidade do Interesse Público:** Os bens e interesses públicos são indisponíveis, ou seja, não pertencem à Administração ou a seus agentes, cabendo aos mesmos somente sua gestão em prol da coletividade. Veda ao administrador quaisquer atos que impliquem renúncia de direitos da Administração ou que, injustificadamente, onerem a sociedade.

– **Autotutela:** é o princípio que autoriza que a Administração Pública revise os seus atos e conserte os seus erros.

– **Segurança Jurídica:** O ordenamento jurídico vigente garante que a Administração deve interpretar a norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

– **Razoabilidade e da Proporcionalidade:** São tidos como princípios gerais de Direito, aplicáveis a praticamente todos os ramos da ciência jurídica. No âmbito do Direito Administrativo encontram aplicação especialmente no que concerne à prática de atos administrativos que impliquem restrição ou condicionamento a direitos dos administrados ou imposição de sanções administrativas.

– **Probidade Administrativa:** A conduta do administrador público deve ser honesta, pautada na boa conduta e na boa-fé.

– **Continuidade do Serviço Público:** Via de regra os serviços públicos por serem prestados no interesse da coletividade devem ser adequados e seu funcionamento não deve sofrer interrupções.

Ressaltamos que não há hierarquia entre os princípios (expressos ou não), visto que tais diretrizes devem ser aplicadas de forma harmoniosa. Assim, a aplicação de um princípio não exclui a aplicação de outro e nem um princípio se sobrepõe ao outros.

Nos termos do que estabelece o artigo 37 da Constituição Federal, os princípios da Administração abrangem a Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculando todos os órgãos, entidades e agentes públicos de todas as esferas estatais ao cumprimento das premissas principiológicas.

## DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCEITO. OBJETO. FONTES

### Conceito

O Direito Administrativo é um dos ramos do Direito Público, já que rege a organização e o exercício de atividades do Estado, visando os interesses da coletividade.

Hely Lopes Meirelles, por sua vez, destaca o elemento finalístico na conceituação: os órgãos, agentes e atividades administrativas como instrumentos para realização dos fins desejados pelo Estado. Vejamos: *“o conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”*.

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello enfatiza a ideia de função administrativa: *“o direito administrativo é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem”*

Portanto, direito administrativo é o conjunto dos princípios jurídicos que tratam da Administração Pública, suas entidades, órgãos, agentes públicos, enfim, tudo o que diz respeito à maneira de se atingir as finalidades do Estado. Assim, tudo que se refere à Administração Pública e a relação entre ela e os administrados e seus servidores, é regido e estudado pelo Direito Administrativo.

### Objeto

O Direito Administrativo é um ramo que estuda as normas que disciplinam o exercício da função administrativa, que regulam a atuação estatal diante da administração da *“coisa pública”*.

O **objeto imediato** do Direito Administrativo são os princípios e normas que regulam a função administrativa.

Por sua vez, as normas e os princípios administrativos têm por objeto a disciplina das atividades, agentes, pessoas e órgãos da Administração Pública, constituindo o **objeto mediato** do Direito Administrativo.

### Fontes

Pode-se entender **fonte** como a origem de algo, nesse caso a origem das normas de Direito Administrativo.

**a) Lei** - De acordo com o princípio da legalidade, previsto no texto constitucional do Artigo 37 *caput*, somente a lei pode impor obrigações, ou seja, somente a lei pode obrigar o sujeito a fazer ou deixar de fazer algo.

Conforme o entendimento da Prof.<sup>a</sup> Maria Helena Diniz, em sentido jurídico, a Lei é um texto oficial que engloba um conjunto de normas, ditadas pelo Poder Legislativo e que integra a organização do Estado.

Pode-se afirmar que a lei, em sentido jurídico ou formal, é um ato primário, pois encontra seu fundamento na Constituição Federal, bem como possui por características a generalidade (a lei é válida para todos) e a abstração (a lei não regula situação concreta).

Existem diversas espécies normativas: *lei ordinária, lei complementar, lei delegada, medida provisória, decretos legislativos, resoluções, etc.* Por serem leis constituem fonte primária do Direito Administrativo.

**NOTA:** Não se deve esquecer das normas constitucionais que estão no ápice do ordenamento jurídico brasileiro.

**b) Doutrina** é o resultado do trabalho dos estudiosos e pesquisadores do Direito, ou seja, é a interpretação que os doutrinadores dão à lei. Vê-se que a doutrina não cria normas, mas tão somente interpreta-as de forma que determinam o sentido e alcance dessa e norteiam o caminho do seu aplicador.

**c) Jurisprudência** é o resultado do trabalho dos aplicadores da lei ao caso concreto, especificamente, são decisões reiteradas dos Tribunais. Também não cria normas, ao contrário, assemelha-se à doutrina porque se trata de uma interpretação da legislação.

**d) Costumes**, de modo geral, são conceituados como os comportamentos reiterados que tem aceitação social. Ex: fila. Não há nenhuma regra jurídica que obrigue alguém a respeitar a fila, porém as pessoas respeitam porque esse é um costume, ou seja, um comportamento que está intrínseco no seio social.

## ATO ADMINISTRATIVO. CONCEITO, REQUISITOS, ATRIBUÇÕES, CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES. EXTINÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO: CASSAÇÃO, ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E CONVALIDAÇÃO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA

### Conceito

**Ato Administrativo**, em linhas gerais, é toda manifestação lícita e unilateral de vontade da Administração ou de quem lhe faça às vezes, que agindo nesta qualidade tenha por fim imediato adquirir, transferir, modificar ou extinguir direitos e obrigações.

Para Hely Lopes Meirelles: *“toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”*.

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro ato administrativo é a *“declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”*.

Conforme se verifica dos conceitos elaborados por juristas administrativos, esse ato deve alcançar a finalidade pública, onde serão definidas prerrogativas, que digam respeito à supremacia do interesse público sobre o particular, em virtude da indisponibilidade do interesse público.

Os atos administrativos podem ser delegados, assim os particulares recebem a delegação pelo Poder Público para prática dos referidos atos.

Dessa forma, os atos administrativos podem ser praticados *pelo Estado* ou por *alguém que esteja em nome dele*. Logo, pode-se concluir que os atos administrativos não são definidos pela condição da pessoa que os realiza. Tais atos são regidos pelo Direito Público.

### Requisitos

São as condições necessárias para a **existência válida** do ato. Os requisitos dos atos administrativos são cinco:

- **Competência:** o ato deve ser praticado por sujeito capaz. Trata-se de requisito vinculado, ou seja, para que um ato seja válido deve-se verificar se foi praticado por agente competente.

O ato deve ser praticado por agente público, assim considerado todo aquele que atue em nome do Estado, podendo ser de qualquer título, mesmo que não ganhe remuneração, por prazo determinado ou vínculo de natureza permanente.

Além da competência para a prática do ato, se faz necessário que não exista impedimento e suspeição para o exercício da atividade.

## LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO: VIGÊNCIA, APLICAÇÃO, INTERPRETAÇÃO E INTEGRAÇÃO DAS LEIS, CONFLITO DAS LEIS NO TEMPO, EFICÁCIA DA LEI NO ESPAÇO

**A respeito da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, iremos trazer o artigo científico do Professor Flávio Monteiro de Barros, no qual aborda este assunto de forma simplificada e elucidativa, como veremos a seguir:

A Lei de Introdução (Decreto-lei 4.657/1942) não faz parte do Código Civil. Embora anexada a ele, antecedendo-o, trata-se de um todo separado. Com o advento da Lei nº. 12.376, de 30 de dezembro de 2010, alterou-se o nome desse diploma legislativo, substituindo-se a terminologia “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro” por outra mais adequada, isto é, “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”, espandendo-se qualquer dúvida acerca da amplitude do seu campo de aplicação.

Ademais, o Código Civil regula os direitos e obrigações de ordem privada, ao passo que a Lei de Introdução disciplina o âmbito de aplicação das normas jurídicas.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é norma de sobre direito ou de apoio, consistente num conjunto de normas cujo objetivo é disciplinar as próprias normas jurídicas. De fato, norma de sobre direito é a que disciplina a emissão e aplicação de outras normas jurídicas.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro cuida dos seguintes assuntos:

- a) Vigência e eficácia das normas jurídicas;
- b) Conflito de leis no tempo;
- c) Conflito de leis no espaço;
- d) Critérios hermenêuticos;
- e) Critérios de integração do ordenamento jurídico;
- f) Normas de direito internacional privado (arts. 7º a 19).

Na verdade, como salienta Maria Helena Diniz, é uma lei de introdução às leis, por conter princípios gerais sobre as normas sem qualquer discriminação. É, pois, aplicável a todos os ramos do direito.

### Conceito e Classificação

Lei é a norma jurídica escrita, emanada do Poder Legislativo, com caráter genérico e obrigatório.

A lei apresenta as seguintes características:

- a) generalidade ou impessoalidade: porque se dirige a todas as pessoas indistintamente. Abre-se exceção à lei formal ou singular, que é destinada a uma pessoa determinada, como, por exemplo, a lei que concede aposentadoria a uma grande personalidade pública. A rigor, a lei formal, conquanto aprovada pelo Poder Legislativo, não é propriamente uma lei, mas um ato administrativo;
- b) obrigatoriedade e imperatividade: porque o seu descumprimento autoriza a imposição de uma sanção;
- c) permanência ou persistência: porque não se exaure numa só aplicação;
- d) autorizante: porque a sua violação legitima o ofendido a pleitear indenização por perdas e danos. Nesse aspecto, a lei se distingue das normas sociais;

Segundo a sua força obrigatória, as leis podem ser:

a) cogentes ou injuntivas: são as leis de ordem pública, e, por isso, não podem ser modificadas pela vontade das partes ou do juiz. Essas leis são imperativas, quando ordenam certo comportamento; e proibitivas, quando vedam um comportamento.

b) supletivas ou permissivas: são as leis dispositivas, que visam tutelar interesses patrimoniais, e, por isso, podem ser modificadas pelas partes. Tal ocorre, por exemplo, com a maioria das leis contratuais.

Segundo a intensidade da sanção, as leis podem ser:

a) perfeitas: são as que preveem como sanção à sua violação a nulidade ou anulabilidade do ato ou negócio jurídico.

b) mais que perfeitas: são as que preveem como sanção à sua violação, além da anulação ou anulabilidade, uma pena criminal. Tal ocorre, por exemplo, com a bigamia.

c) menos perfeitas: são as que estabelecem como sanção à sua violação uma consequência diversa da nulidade ou anulabilidade. Exemplo: o divorciado que se casar sem realizar a partilha dos bens sofrerá como sanção o regime da separação dos bens, não obstante a validade do seu matrimônio.

d) imperfeitas: são aquelas cuja violação não acarreta qualquer consequência jurídica. O ato não é nulo; o agente não é punido.

### Lei de Efeito Concreto

Lei de efeito concreto é a que produz efeitos imediatos, pois traz em si mesma o resultado específico pretendido. Exemplo: lei que proíbe certa atividade.

Em regra, não cabe mandado de segurança contra a lei, salvo quando se tratar de lei de efeito concreto. Aludida lei, no que tange aos seus efeitos, que são imediatos, assemelha-se aos atos administrativos.

### Código, Consolidação, Compilação e Estatuto.

Código é o conjunto de normas estabelecidas por lei. É, pois, a regulamentação unitária de um mesmo ramo do direito. Exemplos: Código Civil, Código Penal etc.

Consolidação é a regulamentação unitária de leis preexistentes. A Consolidação das Leis do Trabalho, por exemplo, é formada por um conjunto de leis esparsas, que acabaram sendo reunidas num corpo único. Não podem ser objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei (art. 14, § 1.º, da LC 95/1998, com redação alterada pela LC 107/2001).

Assim, enquanto o Código cria e revoga normas, a Consolidação apenas reúne as já existentes, isto é, não cria nem revoga as normas. O Código é estabelecido por lei; a Consolidação pode ser criada por mero decreto. Nada obsta, porém, que a Consolidação seja ordenada por lei, cuja iniciativa do projeto compete à mesa diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas casas e qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional. Será também admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à declaração de leis ou dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontra-se completamente prejudicada, outrossim, para inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes (art. 14, § 3º, da LC 95/1998, com redação alterada pela LC 107/2001).

Por outro lado, a compilação consiste num repertório de normas organizadas pela ordem cronológica ou matéria.

Finalmente, o Estatuto é a regulamentação unitária dos interesses de uma categoria de pessoas. Exemplos: Estatuto do Idoso, Estatuto do Índio, Estatuto da Mulher Casada, Estatuto

da Criança e do Adolescente. No concernente ao consumidor, o legislador optou pela denominação Código do Consumidor, em vez de Estatuto, porque disciplina o interesse de todas as pessoas, e não de uma categoria específica, tendo em vista que todos podem se enquadrar no conceito de consumidor.

### Vigência das Normas

#### Sistema de Vigência

O Direito é uno. A sua divisão em diversos ramos é apenas para fins didáticos. Por isso, o estudo da vigência e eficácia da lei é aplicável a todas as normas jurídicas e não apenas às do Direito Civil.

Dispõe o art. 1.º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que: "Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada". Acrescenta seu § 1.º: "Nos Estados estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia 3 (três) meses depois de oficialmente publicada".

Vê-se, portanto, que se adotou o sistema do prazo de vigência único ou sincrônico, ou simultâneo, segundo o qual a lei entra em vigor de uma só vez em todo o país.

O sistema de vigência sucessiva ou progressiva, pelo qual a lei entra em vigor aos poucos, era adotado pela antiga Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Com efeito, três dias depois de publicada, a lei entrava em vigor no Distrito Federal, 15 dias depois no Rio de Janeiro, 30 dias depois nos Estados marítimos e em Minas Gerais, e 100 dias depois nos demais Estados.

Conquanto adotado o sistema de vigência único, Oscar Tenório sustenta que a lei pode fixar o sistema sucessivo. No silêncio, porém, a lei entra em vigor simultaneamente em todo o território brasileiro.

#### Vacatio Legis

*Vacatio legis* é o período que medeia entre a publicação da lei e a sua entrada em vigor.

Tem a finalidade de fazer com que os futuros destinatários da lei a conheçam e se preparem para bem cumpri-la.

A Constituição Federal não exige que as leis observem o período de *vacatio legis*. Aliás, normalmente as leis entram em vigor na data da publicação. Em duas hipóteses, porém, a *vacatio legis* é obrigatória:

a) Lei que cria ou aumenta contribuição social para a Seguridade Social. Só pode entrar em vigor noventa dias após sua publicação (art. 195, § 6.º, da CF).

b) Lei que cria ou aumenta tributo. Só pode entrar em vigor noventa dias da data que haja sido publicada, conforme art. 150, III, c, da CF, com redação determinada pela EC 42/2003. Saliente-se, ainda, que deve ser observado o princípio da anterioridade.

Em contrapartida, em três hipóteses, a vigência é imediata, sem que haja *vacatio legis*, a saber:

a) Atos Administrativos. Salvo disposição em contrário, entram em vigor na data da publicação (art. 103, I, do CTN).

b) Emendas Constitucionais. No silêncio, como esclarece Oscar Tenório, entram em vigor no dia da sua publicação.

c) Lei que cria ou altera o processo eleitoral. Tem vigência imediata, na data da sua publicação, todavia, não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (art. 16 da CF).

#### Cláusula de Vigência

Cláusula de vigência é a que indica a data a partir da qual a lei entra em vigor.

Na ausência dessa cláusula, a lei começa a vigorar em todo o país 45 dias depois de oficialmente publicada. Nos Estados estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, inicia-se três meses depois de oficialmente publicada. A obrigatoriedade da lei nos países estrangeiros é para os juízes, embaixadas, consulados, brasileiros residentes no estrangeiro e para todos os que fora do Brasil tenham interesses regulados pela lei brasileira. Saliente-se, contudo, que o alto mar não é território estrangeiro, logo, no silêncio, a lei entra em vigor 45 dias depois da publicação (Oscar Tenório).

Os prazos de 45 dias e de três meses, mencionados acima, aplicam-se às leis de direito público e de direito privado, outrossim, às leis federais, estaduais e municipais, bem como aos Tratados e Convenções, pois estes são leis e não atos administrativos.

Conforme preceitua o § 2.º do art. 8.º da LC 95/1998, as leis que estabelecem período de vacância deverão utilizar a cláusula "esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial". No silêncio, porém, o prazo de vacância é de 45 dias, de modo que continua em vigor o art. 1.º da LINDB.

#### Forma de Contagem

Quanto à contagem do prazo de *vacatio legis*, dispõe o art. 8.º, § 1.º, da LC 95/1998, que deve ser incluído o dia da publicação e o último dia, devendo a lei entrar em vigor no dia seguinte.

Conta-se o prazo dia a dia, inclusive domingos e feriados, como salienta Caio Mário da Silva Pereira. O aludido prazo não se suspende nem se interrompe, entrando em vigor no dia seguinte ao último dia, ainda que se trate de domingo e feriado.

Convém esclarecer que se a execução da lei depender de regulamento, o prazo de 45 dias, em relação a essa parte da lei, conta-se a partir da publicação do regulamento (Serpa Lopes).

#### Lei Corretiva

Pode ocorrer de a lei ser publicada com incorreções e erros materiais. Nesse caso, se a lei ainda não entrou em vigor, para corrigi-la, não é necessária nova lei, bastando à repetição da publicação, sanando-se os erros, reabrindo-se, destarte, o prazo da *vacatio legis* em relação aos artigos republicados. Entretanto, se a lei já entrou em vigor, urge, para corrigi-la, a edição de uma nova lei, que é denominada lei corretiva, cujo efeito, no silêncio, se dá após o decurso do prazo de 45 dias a contar da sua publicação. Enquanto não sobrevém essa lei corretiva, a lei continua em vigor, apesar de seus erros materiais, ressalvando-se, porém, ao juiz, conforme esclarece Washington de Barros Monteiro, o poder de corrigi-la, ainda que faça sentido o texto errado.

Por outro lado, se o Poder Legislativo aprova um determinado projeto de lei, submetendo-o à sanção do Presidente da República, e este acrescenta determinados dispositivos, publicando em seguida o texto, a hipótese será de inconstitucionalidade, por violação do princípio da separação dos poderes. De fato, o Presidente da República não pode acrescentar ou modificar os dispositivos aprovados pelo Poder Legislativo, devendo limitar-se a suprimi-los, pois, no Brasil, é vedado o veto aditivo ou translativo, admitindo-se apenas o veto supressivo.

**Local de Publicação das Leis**

A lei é publicada no *Diário Oficial* do Executivo. Nada obsta a sua publicação no *Diário Oficial* do Legislativo ou Judiciário. Todavia, o termo inicial da *vacatio legis* é a publicação no *Diário Oficial* do Executivo.

Caso o Município ou o Estado-membro não tenham imprensa oficial, a lei pode ser publicada na imprensa particular.

Nos municípios em que não há imprensa oficial nem particular, a publicação pode ser feita mediante fixação em lugar público ou então em jornal vizinho ou no órgão oficial do Estado.

**Princípio da Obrigatoriedade das Leis**

De acordo com esse princípio, consagrado no art. 3.º da LINDB, ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece. Trata-se da máxima: *nemine excusat ignorantia legis*.

Assim, uma vez em vigor, todas as pessoas sem distinção devem obedecer a lei, inclusive os incapazes, pois ela se dirige a todos.

Diversas teorias procuram justificar a regra acima. Para uns, trata-se de uma presunção *jure et jure*, legalmente estabelecida (teoria da presunção). Outros defendem a teoria da ficção jurídica. Há ainda os adeptos da teoria da necessidade social, segundo a qual a norma do art. 3.º da LINDB é uma regra ditada por uma razão de ordem social e jurídica, sendo, pois, um atributo da própria norma.

Aludido princípio encontra exceção no art. 8.º da Lei das Contravenções Penais, que permite ao juiz deixar de aplicar a pena se reconhecer que o acusado não tinha pleno conhecimento do caráter ilícito do fato.

**Princípio Jura Novit Curia**

O princípio do *jura novit curia* significa que o juiz conhece a lei. Consequentemente, torna-se desnecessário provar em juízo a existência da lei.

Esse princípio comporta as seguintes exceções:

- a) direito estrangeiro;
- b) direito municipal;
- c) direito estadual;
- d) direito consuetudinário.

Nesses casos, a parte precisa provar o teor e a vigência do direito.

**Princípio da Continuidade das Leis**

De acordo com esse princípio, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue (art. 2.º da LINDB). Assim, só a lei pode revogar a lei. Esta não pode ser revogada por decisão judicial ou por ato do Poder Executivo.

Em regra, as leis têm efeito permanente, isto é, uma vigência por prazo indeterminado, salvo quanto as leis de vigência temporária.

A não aplicação da lei não implica na renúncia do Estado em atribuir-lhe efeito, pois a lei só pode ser revogada por outra lei.

**Repristinação**

Repristinação é a restauração da vigência de uma lei anteriormente revogada em virtude da revogação da lei revogadora.

Sobre o assunto, dispõe o § 3º do art. 2.º da LINDB: “salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência”.

Assim, o efeito repristinatório não é automático; só é possível mediante cláusula expressa. No silêncio da lei, não há falar-se em repristinação. Se, por exemplo, uma terceira lei revogar a segunda, a primeira não volta a vigor, a não ser mediante cláusula expressa.

**Fontes do Direito****Conceito**

As fontes do direito compreendem as causas do surgimento das normas jurídicas e os modos como elas se exteriorizam.

São, pois, duas espécies:

- Fontes materiais ou fontes no sentido sociológico ou ainda fonte real;
- Fontes formais.

**Fontes Materiais ou Reais**

As fontes materiais são as causas determinantes da origem da norma jurídica.

O assunto extrapola os limites da ciência jurídica, registrando conotação metafísica, levando o intérprete a investigar a razão filosófica, sociológica, histórica, social, ética, etc., que determinaram o surgimento da norma jurídica.

Dentre as fontes materiais, merecem destaques: a sociologia, a filosofia, a ética, a política, os pareceres dos especialistas, etc.

As fontes materiais, como se vê, abrangem as causas que influenciaram o surgimento da norma jurídica. Kelsen nega a essas fontes o caráter científico-jurídico, considerando apenas as fontes formais.

De fato, a Teoria Pura do Direito de Kelsen elimina da Ciência Jurídica as influências filosóficas, sociológicas, políticas etc.

Já a Teoria Ecológica, idealizada por Carlos Cossio e, no Brasil, aceita por Maria Helena Diniz, assevera que “o jurista deve ater-se tanto as fontes materiais como às formais, preconizando a supressão da distinção, preferindo falar em fonte formal-material, já que toda fonte formal contém, de modo implícito, uma valorização, que só pode ser compreendida como fonte do direito no sentido material”.

**Fontes Formais**

As fontes formais do direito compreendem os modos pelos quais as normas jurídicas se revelam.

Referidas fontes, classificam-se em estatais e não estatais.

As fontes estatais, por sua vez, subdividem-se em:

- a) Legislativas: Constituição Federal, Leis e Atos Administrativos;
- b) Jurisprudenciais: são as decisões uniformes dos tribunais. Exemplos: súmulas, precedentes judiciais etc.
- c) Convencionais: são os tratados e convenções internacionais devidamente ratificados pelo Brasil.

As fontes não estatais são as seguintes:

- a) Costume Jurídico: direito consuetudinário;
- b) Doutrina: direito científico;
- c) Convenções em geral ou negócios jurídicos. De fato, os contratos e outros negócios jurídicos são evidentemente celebrados com o fim de produzir efeito jurídico e por isso torna-se inegável o seu ingresso no rol das fontes formais.

**PRINCÍPIOS DO PROCESSO. PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO JUIZ NATURAL**

**1. Conceito e Aplicação do Direito Processual Civil**

É a área do Direito que contém as normas e princípios gerais relacionados à jurisdição civil, aplicados aos processos e aos atos processuais neles praticados. Vale destacar que a jurisdição civil não incorpora apenas conflitos de direito privado (matéria civil e empresarial), mas também conflitos de direito público (matéria tributária, administrativa, previdenciária, direitos difusos e coletivos).

O Direito Processual Civil é o ramo do Direito que traz as regras e os princípios que cuidam da jurisdição civil. Aquele que se pretenda titular de um direito que não vem sendo respeitado pelo seu adversário pode ingressar em juízo, para que o Estado faça valer a norma de conduta que se aplica ao fato em concreto. O processo civil estabelece as regras que serão parâmetro na relação entre o Estado-juiz e as partes.

O juiz deve se atentar ao fato de que o processo não é um fim em si mesmo, mas um meio para solucionar os conflitos. Logo, as regras processuais devem ser respeitadas, mas não a ponto de servirem de obstáculo para a efetiva aplicação do Direito no caso concreto. Assim, diligências desnecessárias e formalidades excessivas devem ser evitadas. Esta é a ideia da instrumentalidade do processo – é instrumento e não fim em si mesmo. Sendo assim, o processo deverá ser efetivo, aplicar sem demora, a não ser a razoável, o Direito no caso concreto.

O Direito Processual Civil pode ser visto como disciplina autônoma, mas nem sempre foi assim. Somente em 1868, com a teoria de Oskar von Bulow, desenvolvida na obra “teoria dos pressupostos processuais e das exceções dilatórias”, foi concebida uma ideia de relação processual (conjunto de ônus, poderes e sujeições aplicados às partes do processo) e o Direito Processual Civil passou a ser visto com autonomia.

Apesar de ser autônomo, o Direito Processual Civil não é independente do sistema jurídico e, portanto, deve sempre ser condizente e respeitar as normas da Constituição Federal, hierarquicamente superiores. Isso é objeto de destaque já no primeiro artigo do CPC: “O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código”.

Vale ressaltar que as normas de Direito Processual Civil se aplicam supletiva (complementam) e subsidiariamente (quando a norma mais específica nada diz sobre o assunto, segue o CPC) às demais normas processuais. Neste sentido, o artigo 15, CPC, prevê que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”. Sendo assim, omissões do Código de Processo Penal ou omissões da CLT a respeito do Direito Processual do Trabalho não são propriamente normas omissas, uma vez que as normas do Código de Processo Civil são responsáveis por completar estas lacunas.

**2. Lei processual civil no espaço**

*Art. 16, CPC. A jurisdição civil é exercida pelos juízes e pelos tribunais em todo o território nacional, conforme as disposições deste Código.*

Todos os processos que correm no território nacional devem respeitar as normas do Código de Processo Civil. A jurisdição, que é o poder-dever do Estado de dizer o Direito, é uma e indivi-

sível, abrangendo todo o território nacional. Eventuais divisões – denominadas competências (territoriais, materiais, etc.) – servem apenas para fins administrativos, não significam uma real repartição da jurisdição.

**3. Lei processual civil no tempo**

*Art. 1º, caput, LINDB. Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.*

*Art. 14, CPC. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.*

Em termos de *vacatio legis*, segue-se o mesmo raciocínio aplicado à lei material quanto à lei processual. A regra é que a norma processual entra em vigor em 45 dias após a publicação, salvo se a própria lei estabelecer prazo diverso. Por exemplo, o Código de Processo Civil – CPC, Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015, entrou em vigor 1 ano após sua publicação, ou seja, em 16 de março de 2016, pois o seu artigo 1.045 previu 1 ano de *vacatio legis*.

Se o processo já estava extinto, a lei processual não retroage. Se ainda não começou, segue totalmente a lei processual nova. A questão controversa se dá quanto aos processos em curso porque a lei processual tem aplicabilidade imediata – significa que os atos processuais já praticados serão preservados, mas os que irão ser praticados seguirão a lei nova. Noutras palavras, todos os processos em andamento em 16 de março de 2016 passaram a seguir o CPC/2015 a partir daquela data, preservando-se os atos praticados antes desta data consoante ao CPC/1973.

A lei processual, diferente da lei material, tem aplicabilidade imediata. Se uma lei material nova surge, ela só se aplica aos casos novos depois dela. Agora, se uma lei processual surge, aplica-se aos litígios em curso, mas não afeta os atos do processo praticados anteriormente nos termos da norma processual anterior (não retroatividade).

**4. Fontes do Direito Processual Civil**

As fontes formais são as maneiras pelas quais o direito positivo se manifesta. São fontes formais do direito a lei, a analogia, o costume, os princípios gerais do direito e as súmulas vinculantes do STF.

A lei que origina a principal fonte formal do Direito Processual Civil é a lei processual civil. Neste viés, a Constituição Federal prevê que compete à União legislar em matéria de direito processual (artigo 22, I, CF). As normas estaduais, por seu turno, somente estão autorizadas a legislar sobre procedimento. Logo, a essência do processo civil está nas leis federais devidamente aprovadas no Congresso Nacional e ratificadas/promulgadas pelo Presidente da República.

As fontes não formais são as maneiras pelas quais o direito positivo é interpretado. Neste sentido, apresentam-se a doutrina e a jurisprudência. Frisa-se que o papel da jurisprudência tem se mostrado cada vez mais decisivo, havendo uma aproximação entre esta fonte não formal com as demais fontes formais.

**5. Princípios de Direito Processual Civil**

São diversos os princípios que afetam o Direito Processual Civil, dividindo-se eles em: constitucionais, infraconstitucionais e informativos, conforme segue.

### 5.1 Constitucionais

- Isonomia – necessidade de se dar tratamento igualitário às partes (artigo 5º, I, CF), igualdade esta que não pode ser apenas formal, mas também material (ex.: Assistência Judiciária e Gratuitidade da Justiça asseguram que pessoas hipossuficientes, sem recursos para arcar com custas e despesas judiciais sem prejuízo de sua subsistência e de sua família, recebam isenção – assim, a Justiça não pertence apenas aos que podem pagar por ela).

- Contraditório/ampla defesa – “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (artigo 5º, LV, CF). Significa dar ciência às partes do que está ocorrendo no processo com possibilidade de reação.

O direito ao contraditório deve ser garantido em todas as situações, razão pela qual, em regra, o magistrado não pode decidir sobre nenhuma matéria sem antes ouvir as partes, mesmo que se trate de uma matéria sobre a qual poderia se manifestar de ofício. Há, contudo, casos em que o contraditório pode ser postergado, ouvindo-se a parte contrária após a tomada da decisão, sendo eles: concessão de tutela de urgência (até porque nem sempre será possível aguardar a oitiva da parte contrária sem prejuízo ou risco ao direito); tutela de evidência no caso de prova documental imediata e entendimento proferido em julgamento de casos repetitivos ou súmula vinculante; tutela de evidência no caso de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito (trata-se do pedido de devolução de coisa entregue em depósito havendo recusa do depositário devolvê-la voluntariamente, a chamada situação do depositário infiel); e expedição de mandado monitorio.

**Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.**

*Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica:*

*I - à tutela provisória de urgência;*

*II - às hipóteses de tutela da evidência previstas no art. 311, incisos II e III;*

*III - à decisão prevista no art. 701.*

**Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamenta a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.**

- Inafastabilidade da jurisdição – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (artigo 5º, XXXV, CF). É garantido a todos o acesso à justiça, de modo que restrições ao direito de ação devem ser compatíveis com o sistema jurídico-processual constitucional.

A inafastabilidade da jurisdição não impede a adoção de métodos consensuais de solução de conflitos e nem da arbitragem, o que é ressaltado no artigo 3º do CPC:

**Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.**

**§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.**

**§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.**

**§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.**

- Imparcialidade – trata-se da necessidade do magistrado não levar em conta questões pessoais no julgamento da causa. Neste sentido, a Constituição garante o princípio do juiz natural (artigo 5º, LIII, CF) e proíbe a criação de juízos ou tribunais de exceção (artigo 5º, XXXVII, CF).

- Fundamentação das decisões – “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, [...]” (artigo 93, IX). O magistrado tem o dever de fundamentar todas as suas decisões, sob pena de nulidade. O CPC frisa tal dever no seu artigo 11 e, adiante, discrimina situações em que não se considerada fundamentada a decisão do juiz (artigo 489, § 1º, CPC).

- Publicidade – “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (artigo 5º, LX, CF). Quanto às partes e seus procuradores, não há restrição à publicidade. Em relação a terceiros, a publicidade sofrerá restrições nas hipóteses de segredo de justiça, especificamente em “casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação” (artigo 93, IX, CF). O artigo 11, CPC, prevê que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos [...]” e frisa em seu parágrafo único que “nos casos de segredo de justiça, pode ser autorizada a presença somente das partes, de seus advogados, de defensores públicos ou do Ministério Público”.

- Juiz natural – “não haverá juízo ou tribunal de exceção” (artigo 5º, XXXVII, CF) e “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (artigo 5º, LIII, CF). O órgão julgador deve ser legítimo para proferir o julgamento, isto é, deve estar investido de jurisdição e de competência. Para evitar que a jurisdição seja arbitrária e parcial, é garantido o princípio do juiz natural, segundo o qual cabe à lei fixar com antecedência qual órgão deverá julgar determinada matéria. No Código de Processo Civil, tal papel é cumprido pelas regras de competência.

- Duplo grau de jurisdição – trata-se do direito de recurso para julgamento de decisões judiciais, não sendo obrigada a parte a concordar com a decisão de primeira instância, considerado princípio constitucional implícito.

- Devido processo legal – “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (artigo 5º, LIV, CF). No sentido material, é a autolimitação ao poder estatal, que não pode editar normas que ofendam a razoabilidade e afrontem as bases do regime democrático. No sentido processual, é a necessidade de respeito às garantias processuais e às exigências necessárias para a obtenção de uma sentença justa.

- Licitude das provas – “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos” (artigo 5º, LVI, CF). As provas devem ser obtidas por meios lícitos, isto é, com respeito ao devido processo legal e às regras que determinam os requisitos para sua formação. O CPC adota a regra da atipicidade das provas, no sentido de que apesar de enumerar provas expressamente admitidas não inibe que as partes produzam outras provas nele não abordadas, desde que sejam lícitas. Destaca-se a teoria dos frutos da árvore envenenada, já reconhecida pelo STF, no sentido de que a prova lícita obtida em razão de conhecimento que somente se obteve por prova ilícita também é contaminada pela ilicitude.

- Razoável duração do processo/celeridade – “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (artigo 5º, LXXVIII, CF). Ainda, “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (artigo 4º, CPC). O juiz deve proferir a sentença de mérito no processo em tempo razoável, não pode demorar em excesso.

- Assistência jurídica integral e gratuita – “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (artigo 5º, LXXIV, CF). A ausência de recursos financeiros não pode ser óbice ao exercício das pretensões materiais dos jurisdicionados. Por isso, o Estado deve fornecer assistência jurídica integral (em todos graus de jurisdição e sem limitação ao contraditório e à ampla defesa) e gratuita (sem custos, nem processuais e nem de honorários) às pessoas que comprovem insuficiência de recursos. A defesa dos jurisdicionados hipossuficientes incumbe à Defensoria Pública, que é função essencial à justiça, nos termos dos artigos 134 e 135, CF.

- Indispensabilidade e inviolabilidade do advogado – “o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei” (artigo 133, CF). Pela indispensabilidade, para postularem em juízo, as partes precisam estar representadas por advogado. A capacidade postulatória é pressuposto processual indispensável, fundado em norma constitucional, mas o princípio da indispensabilidade admite exceções, como a permissão de que a parte não seja representada por advogado perante os juizados especiais cíveis nas causas cujo valor seja de até 20 salários mínimos e apenas em primeiro grau (artigo 9º, Lei nº 9.099/95) e nem quando pretender apresentar reclamação perante a justiça do trabalho (artigos 791 e 839, “a”, CLT). Com efeito, o princípio da inviolabilidade assegura que o advogado é inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão.

- Acesso à Justiça – os direitos à razoável duração do processo e à celeridade na tramitação conferem a faceta da efetividade ao acesso à justiça, complementando a inafastabilidade da jurisdição e a garantia de assistência jurídica integral e gratuita (artigo 5º, LXXIV, LXXVIII e XXXV, CF).

A formação do conceito de acesso à justiça possui diversos enfoques, o que se verifica pelo posicionamento de Cappelletti e Garth<sup>1</sup>, que apontaram três ondas para a realização efetiva de tal acesso. Primeiramente, Cappelletti e Garth entendem que surgiu uma onda de concessão de assistência judiciária para os pobres, partindo da prestação sem interesse de remuneração por parte dos advogados e, ao final do processo, levando à criação de um aparato estrutural para a prestação da assistência pelo Estado. Em segundo lugar, no entender de Cappelletti e Garth, veio a onda de superação do problema na representação dos interesses difusos, saindo da concepção tradicional de processo como algo restrito a apenas duas partes individualizadas e ocasionando o surgimento de novas instituições, como o Ministério Público. Finalmente, Cappelletti e Garth apontam uma terceira onda consistente no surgimento de uma concepção mais ampla de acesso à justiça, considerando o conjunto de instituições, mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados.

- Segurança jurídica/coisa julgada – “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (artigo 5º, XXXVI, CF). A coisa julgada é um fenômeno processual que assegura que a matéria já discutida em juízo não será novamente apreciada, nem no mesmo processo e nem em outro processo. Conforme artigo 337, § 4º, CPC, “há coisa julgada quando se repete ação que já foi decidida por decisão transitada em julgado”. Ainda, nos termos do artigo 502, CPC, “denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. As partes podem ter segurança no pronunciamento jurisdicional e cumprir as decisões do Poder Judiciário, pois sabe, que não ocorrerão

1 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça. Tradução Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.*

mudanças inesperadas no conteúdo da decisão. A coisa julgada é, portanto, corolário da segurança jurídica, num aspecto estritamente correlato ao exercício do poder jurisdicional. Há situações excepcionais, contudo, em que se admite a relativização da coisa julgada, como é o caso da propositura de ação rescisória.

- Dignidade da pessoa humana – a dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa brasileira (artigo 1º, III, CF) e é motor de todo o sistema de direitos e garantias fundamentais, tanto materiais quanto processuais. Por isso, ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz deve promover e respeitar a dignidade da pessoa humana, conforme artigo 8º, CPC.

- LIMPE – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (artigo 37, *caput*, CF) são princípios constitucionais que guiam a atuação da Administração Pública em todas suas esferas, isto é, também devem ser respeitados no âmbito do Poder Judiciário. Assim prevê, inclusive, o artigo 8º, CPC.

## 5.2 Infraconstitucionais

- Perpetuação da jurisdição/*perpetuatio jurisdictionis* – “determina-se a competência no momento do registro ou da distribuição da petição inicial, sendo irrelevantes as modificações do estado de fato ou de direito ocorridas posteriormente, salvo quando suprimirem órgão judiciário ou alterarem a competência absoluta” (artigo 43, CPC). A jurisdição, isto é, o poder-dever do Estado de dizer o Direito, se perpetua, no sentido de que o órgão eleito nos moldes do juiz natural para julgar certa matéria não será alterado. O órgão inicialmente competente para o julgamento da causa, seguirá competente até o final do julgamento, em regra.

- Dispositivo/impulso oficial – “o processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei” (artigo 2º, CPC). Significa, hoje, que a iniciativa de ação é das partes. Proposta a ação, o processo corre por impulso oficial e o juiz, como destinatário das provas, pode exigir a produção de outras necessárias à formação de sua convicção. Antes, o juiz deveria se manter inerte mesmo na fase de produção de provas, vigia o princípio dispositivo (hoje, vige o princípio inquisitivo quanto à produção de provas, permitindo que o juiz determine a produção das provas que considerar necessárias para a formação do seu convencimento).

- Congruência/correlação – “é vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado” (artigo 492, *caput*, CPC). O juiz não pode conceder à parte nada mais (*ultra petita*) e nada fora (*extra petita*) do que foi pedido. Vale destacar que o CPC/2015 ampliou os limites do princípio da congruência ao prever que “a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé” (artigo 322, § 2º, CPC).

Há exceções à congruência, como o caso de pedidos implícitos, fungibilidade admitida em lei e concessão de tutela diversa da pretendida em obrigação de fazer ou não fazer. Outra exceção está na possibilidade de o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade da norma com base em fundamento diverso do invocado pela parte, no sentido de que no controle de constitucionalidade é possível que a Corte constitucional não se prenda à causa de pedir formulada na inicial e aborde todos os fundamentos correlatos à compatibilidade da norma com a CF.

- Persuasão racional ou livre convencimento motivado – “o juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento” (artigo 371, CPC). No siste-



CÓD: OP-004NV-21  
7908403514168

# **TCU**

## **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Auditor Federal de Controle Externo-  
Área Controle Externo (AUFC-CE)

**EDITAL N° 1 TCU-2021, DE 28 DE OUTUBRO DE 2021**

**VOLUME 2**

## **Sistema Normativo Anticorrupção**

1. Crimes contra a Administração Pública . . . . .	01
--	----

## **Estatística**

1. Metodologia e utilização da estatística. Variáveis quantitativas e qualitativas. Séries estatísticas . . . . .	01
2. Organização e apresentação de variáveis . . . . .	03
3. Métodos para sumarização e análise exploratória de dados. Distribuição de frequências: absoluta, relativa, acumulada . . . . .	05
4. Medidas de posição: média, moda, mediana e quartis . . . . .	08
5. Medidas de dispersão: amplitude, variância, desvio-padrão, coeficiente de variação, amplitude interquartil . . . . .	10
6. Correlação . . . . .	15
7. Histogramas e curvas de frequência . . . . .	17
8. Diagrama de caixa ( boxplot) e identificação de valores atípicos ( outliers) . . . . .	22
9. Diagrama de dispersão . . . . .	25
10. Análise de dados categorizados . . . . .	28
11. Distribuições de probabilidade. Distribuição binomial. Distribuição normal . . . . .	31
12. Inferência estatística. Estimação de parâmetros por ponto e por intervalo. Intervalo de confiança. Testes de hipóteses. Testes paramétricos: médias e proporções . . . . .	34
13. Análise de regressão linear . . . . .	38
14. Técnicas de Amostragem . . . . .	41
15. Análise multivariada . . . . .	42
16. Séries Temporais: componentes estruturais das séries temporais e médias móveis . . . . .	47

## **Análise de Dados**

1. Dados estruturados e não estruturados . . . . .	01
2. Dados abertos . . . . .	01
3. Coleta, tratamento, armazenamento, integração e recuperação de dados . . . . .	01
4. Processos de ETL . . . . .	02
5. Formatos e tecnologias: XML, JSON, CSV . . . . .	03
6. Representação de dados numéricos, textuais e estruturados; aritmética computacional . . . . .	05
7. Representação de dados espaciais para georeferenciamento e geosensoriamento . . . . .	11
8. Bancos de dados relacionais: teoria e implementação . . . . .	13
9. Uso do SQL como DDL, DML, DCL . . . . .	16
10. Processamento de transações . . . . .	19
11. Exploração de dados: conceituação e características . . . . .	19
12. Noções do modelo CRISP-DM . . . . .	20
13. Técnicas para pré-processamento de dados . . . . .	21
14. Técnicas e tarefas de mineração de dados . . . . .	22
15. Classificação. Regras de associação . . . . .	23
16. Análise de agrupamentos (clusterização) . . . . .	25
17. Detecção de anomalias . . . . .	25
18. Modelagem preditiva . . . . .	25
19. Conceitos de PLN: semântica vetorial, redução de dimensionalidade, modelagem de tópicos latentes, classificação de textos, análise de sentimentos, representações com n-gramas . . . . .	26
20. Conceitos de ML: fontes de erro em modelos preditivos, validação e avaliação de modelos preditivos, underfitting, overfitting e técnicas de regularização, otimização de hiperparâmetros, separabilidade de dados, redução da dimensionalidade. Modelos lineares, árvores de decisão, redes neurais feedforward, classificador Naive Bayes . . . . .	39
21. Linguagem Python: sintaxe, variáveis . . . . .	53
22. Tipos de dados e estruturas de controle de fluxo . . . . .	53
23. Estruturas de dados . . . . .	55
24. funções e arquivos . . . . .	56
25. Bibliotecas: NLTK, Tensor Flow, Pandas, Numpy, Arrow, Sklearn, Scipy . . . . .	57
26. Noções da Linguagem R . . . . .	58
27. Sintaxe . . . . .	58
28. tipos de dados . . . . .	60
29. operadores . . . . .	60

---

30. comandos de repetição .....	62
31. estruturas de dados .....	62
32. gráficos .....	64
33. Data frames. ....	67
34. Tidyverse. ....	69
35. Pareamento de dados ( record linkage).....	69
36. Processo e etapas. ....	70
37. Classificação. ....	71
38. Qualidade de dados pareados. ....	71
39. Análise de dados pareados .....	71
40. Segurança da informação: Confidencialidade, integridade, disponibilidade, autenticidade e não repúdio. Políticas de segurança. Políticas de classificação da informação. Sistemas de gestão de segurança da informação. Tratamento de incidentes de segurança da informação .....	71

## **Auditoria Governamental**

1. Conceito, evolução. Auditoria interna e externa: papéis. Auditoria governamental segundo a INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). Normas internacionais para o exercício profissional da auditoria. Normas da INTOSAI: princípios fundamentais de auditoria e código de ética do setor público (ISSAIs 100, 130) .....	01
2. Normas de auditoria do TCU (Portaria-TCU nº 280/2010) .....	16
3. Auditorias de conformidade, financeira e operacional. Conceitos, características e finalidades. Outros instrumentos de fiscalização: levantamento, monitoramento, acompanhamento e inspeção. Planejamento de auditoria. Modelo de risco de auditoria. Termos da auditoria e estratégia global de auditoria. Técnicas para obtenção do entendimento do objeto e de seu ambiente. Materialidade. Escopo do trabalho. Avaliação dos riscos gerais do trabalho, dos riscos inerentes e de controle. Respostas do auditor aos riscos gerais do trabalho. Respostas do auditor aos riscos de distorção relevante ou residuais (natureza, época e extensão). Matriz de Planejamento. Métodos de amostragem aplicáveis às auditorias: por atributos e por unidade monetária. Técnicas e procedimentos: inspeção documental, inspeção física, reexecução, recálculo, observação direta, entrevista indagação, circularização, conciliação, procedimentos de revisão analítica, cruzamento eletrônico de dados. Suficiência e adequação das evidências. Matriz de Achados e Matriz de Responsabilização. Tipos de opinião de auditoria em trabalhos de asseguaração razoável. Documentação da auditoria .....	01

## **Contabilidade do Setor Público**

1. NBC TSP Estrutura Conceitual - estrutura conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público. Relatório Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG): objetivos e usuários; prestação de contas e responsabilização ( accountability) e tomada de decisão; a continuidade das entidades do setor público; situação patrimonial, desempenho e fluxos de caixa; Regime de Competência e Regime de Caixa. Características qualitativas da informação: características qualitativas fundamentais; características qualitativas de melhoria. Características da entidade que reporta a informação contábil. Elementos das Demonstrações Contábeis: propósito e definições de ativos e passivos, receitas e despesas; superávit ou déficit do exercício. Reconhecimento e mensuração nas demonstrações contábeis: evidenciação, reconhecimento e desconhecimento; bases de mensuração para ativos e passivo. ....	01
2. Estrutura e apresentação das Demonstrações Contábeis do Setor Público. Definições, finalidade, componentes, estrutura e conteúdo das demonstrações: de acordo com a Lei 4320/1964; de acordo com a NBC T SP 11; de acordo com o MCASP. ....	28
3. Plano de Contas aplicado ao Setor Público. Conceito de contas patrimoniais e de resultado. Função e estrutura das contas. ....	49
4. Escrituração: débito, crédito, saldo, sistema de partidas dobradas. ....	49
5. Sistema de Contabilidade Federal. ....	51
6. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI): conceito, objetivos, usuários e segurança do sistema (princípios e instrumentos).....	53
7. Tópicos selecionados da Lei Complementar nº 101/2000. Conceitos de dívida pública e restos a pagar, escrituração e consolidação das contas. Relatório resumido da execução orçamentária: estrutura, composição. ....	55
8. Relatório de gestão fiscal: estrutura, composição. 6 Tópicos especiais da contabilidade aplicada ao setor público. Procedimentos Contábeis Orçamentários (Regime orçamentário e Regime Contábil ou patrimonial (MCASP)).....	62
9. Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS). ....	74
10. Noções de Informações de Custos no Setor Público: NBC T 16.11 - Sistema de Informação de Custos do Setor Público. ....	74

## **Análise das Demonstrações Contábeis**

1. Conceitos, cálculos, vantagens e desvantagens dos indicadores. Análise horizontal e vertical. Indicadores de estrutura de capital. Indicadores de liquidez. Informações extraídas das Notas Explicativas. ....	01
---	----

## **Administração Financeira e Orçamentária**

1. Funções do Governo. . . . .	01
2. Falhas de mercado e produção de bens públicos . . . . .	01
3. Políticas econômicas governamentais (alocativa, distributiva e estabilizadora) . . . . .	01
4. Federalismo Fiscal. . . . .	01
5. Orçamento público: conceitos e princípios. Evolução conceitual do orçamento público. Orçamento-Programa: fundamentos e técnicas. Emendas parlamentares ao Orçamento . . . . .	03
6. Plano Plurianual (PPA): estrutura, base legal, objetivos, conteúdo, tipos de programas . . . . .	12
7. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): objetivos, estrutura, base legal e conteúdo, Anexos de Metas Fiscais, Anexos de Riscos Fiscais, critérios para limitação de empenho . . . . .	13
8. Classificações orçamentárias. Classificação da despesa pública: institucional, funcional, programática, pela natureza e classificações adicionais previstas no Manual Técnico de Orçamento - MTO. Classificação da receita pública: institucional, por categorias econômicas, por fontes e classificações adicionais previstas no Manual Técnico de Orçamento - MTO . . . . .	13
9. Ciclo orçamentário: elaboração da proposta, discussão, votação e aprovação da lei de orçamento . . . . .	51
10. Execução orçamentária e financeira: estágios e execução da despesa pública e da receita pública. Programação de desembolso e mecanismos retificadores do orçamento. . . . .	55
11. Conta Única do Tesouro Nacional: conceito e previsão legal . . . . .	58
12. Gestão organizacional das finanças públicas: sistema de planejamento e orçamento e de programação financeira constantes da Lei nº 10.180/2001 . . . . .	58
13. Tópicos selecionados da Lei Complementar nº 101/2000: princípios, conceitos, planejamento, renúncia de receitas, geração de despesas, transferências voluntárias, destinação de recursos para o setor privado, transparência da gestão fiscal, prestação de contas e fiscalização da gestão fiscal . . . . .	63
14. Sistemas de informação da Administração Pública Federal: SIAFI, SIASG e SICONV. Finalidade. Principais informações . . . . .	67

## **Economia do Setor Público**

1. Introdução: O Sistema De Contas Nacionais E As Identidades Macroeconômicas Básicas. . . . .	01
2. O Modelo Keynesiano Básico: O Multiplicador E O Papel Dos Gastos Do Governo . . . . .	05
3. O Modelo Is/Lm: Impactos Das Políticas Monetária E Fiscal. . . . .	06
4. Teoria Econômica De Indústrias Reguladas. . . . .	13
5. Estrutura De Mercado, Concorrência Perfeita E Monopolística, Oligopólio, Monopólio . . . . .	14
6. Falhas De Mercado, Externalidades, Bens Públicos, Assimetria De Informação (Seleção Adversa E Perigo Moral) . . . . .	16
7. Regulação E Formação De Preços Para Estruturas De Mercado De Concorrência Imperfeita . . . . .	18
8. Conceitos Básicos Sobre Regimes Tarifários . . . . .	18
9. Tarificação Por Custo De Serviço . . . . .	19
10. Tarificação Por Preço Teto . . . . .	21
11. Regulação Por Incentivos . . . . .	22
12. Regulação Para Competição. . . . .	23

## **Conteúdo Digital**

### **Controle Externo - Legislação**

1. Lei Orgânica Do Tcu (Lei Nº 8.443/1992) . . . . .	01
2. Regimento Interno Do Tcu (Resolução-Tcu Nº 246/2011). . . . .	11

### **Direito Administrativo - Legislação**

1. Improbidade administrativa: Lei nº 8.429/1992. . . . .	01
2. Processo administrativo. Lei nº 9.784/1999. . . . .	09
3. Licitações e contratos administrativos. Legislação pertinente. Lei nº 8.666/1993. . . . .	14

---

## ÍNDICE

---

4. Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) . . . . .	37
5. Lei nº 10.520/2002 e demais disposições normativas relativas ao pregão . . . . .	75
6. Decreto nº 7.892/2013 (sistema de registro de preços) . . . . .	76
7. Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas) . . . . .	81
8. Decreto nº 6.170/2007 . . . . .	93
9. Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011 . . . . .	98
10. Instrução Normativa do STN nº 1/1997 (convênios e instrumentos congêneres) . . . . .	118
11. Encomenda Tecnológica (ETEC) . . . . .	136
12. Lei 10.973/2004, alterada pela Lei 13.243/2016 . . . . .	136
13. Decreto 9.283/2018. . . . .	144
14. Fundamentos constitucionais. . . . .	162

## *Sistema Normativo Anticorrupção- Legislação*

1. Lei Anticorrupção 12.846/2013 . . . . .	01
2. Lei Nº 12.850/2013 (Crime Organizado) . . . . .	04
3. Lei 9.613/1998 (Crimes De Lavagem De Dinheiro) . . . . .	09
4. Lei 13.869/2019 Lei De Abuso De Autoridade . . . . .	14
5. Convenção De Mérida (Decreto Nº 5687/2006) . . . . .	17
6. Convenção De Palermo (Decreto Nº 5.015/2004) . . . . .	38

### **Atenção**

- Para estudar o Conteúdo Digital Complementar e Exclusivo acesse sua “Área do Cliente” em nosso site.

<https://www.apostilasopcao.com.br/errata-retificacao>

---

**CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Neste ponto algumas informações são essenciais:

- A elementar do crime de peculato se comunica aos coautores e partícipes estranhos ao serviço público;
- Consuma-se o crime de PECULATO-DESVIO no momento em que o funcionário efetivamente desvia o dinheiro, valor ou outro bem móvel, em proveito próprio ou de terceiro, ainda que NÃO obtenha a vantagem indevida;
- Configura o crime de CONCUSSÃO a conduta do funcionário público que, fora do exercício de sua função, mas em razão dela, exige o pagamento de uma verba indevida ("taxa de urgência), para a aprovação de uma obra que sabe irregular;
- O EXCESSO DE EXAÇÃO – funcionário exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei NÃO autoriza;
- O crime de CORRUPÇÃO PASSIVA possui natureza FORMAL e independe de resultado, NÃO se exigindo a prática de ato de ofício;
- Para o STJ, ao contrário do que ocorre no peculato culposo, a reparação do dano antes do recebimento da denúncia NÃO exclui o crime de peculato doloso, diante da ausência de previsão legal, mas pode configurar arrendimento posterior (v. HC 239127/RS);
- Nos crimes contra a Administração Pública não incide o princípio da insignificância.

**Peculato-Apropriação e Peculato-Desvio**

Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio.

Obs. É peculato-furto, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

**Peculato Culposo**

§ 2º - Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem:

*Pena - detenção, de três meses a um ano.*

§ 3º - No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta.

**Peculato mediante erro de outrem**

Art. 313 - Apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem:

*Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.*

Inserção de dados falsos em sistema de informações	Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações
<p>Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.</p>	<p>Art. 313-B. Modificar ou alterar, o funcionário, sistema de informações ou programa de informática sem autorização ou solicitação de autoridade competente: Pena – detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos, e multa. Parágrafo único. As penas são aumentadas de um terço até a metade se da modificação ou alteração resulta dano para a Administração Pública ou para o administrado.</p>

• **Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento:** Extraviar livro oficial ou qualquer documento, de que tem a guarda em razão do cargo; sonegá-lo ou inutilizá-lo, total ou parcialmente.

• **Emprego irregular de verbas ou rendas pública:** Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei.

• **Concussão:** Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida. Obs. é crime formal, se consuma com a exigência da vantagem indevida.

• **Excesso de exação:** Se o funcionário exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza.

• **Corrupção passiva:** Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Obs. configura corrupção passiva receber propina sob o disfarce de doações eleitorais.

• **Facilitação de contrabando ou descaminho:** Facilitar, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho.

• **Prevaricação:** Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal. Obs. Deixar o Diretor de Penitenciária e/ou agente público, de cumprir seu dever de vedar ao preso o acesso a aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo.

• **Condescendência criminosa:** Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente.

• **Advocacia administrativa:** Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário.

• **Violência arbitrária:** Praticar violência, no exercício de função ou a pretexto de exercê-la.

• **Abandono de função:** Abandonar cargo público, fora dos casos permitidos em lei.

• **Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado:** Entrar no exercício de função pública antes de satisfeitas as exigências legais, ou continuar a exercê-la, sem autorização, depois de saber oficialmente que foi exonerado, removido, substituído ou suspenso.

**METODOLOGIA E UTILIZAÇÃO DA ESTATÍSTICA. — VARIÁVEIS QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS. SÉRIES ESTATÍSTICAS**

A estatística torna-se a cada dia uma importante ferramenta de apoio à decisão. Resumindo: é um conjunto de métodos e técnicas que auxiliam a tomada de decisão sob a presença de incerteza.

**Estatística descritiva (Dedutiva)**

O objetivo da Estatística Descritiva é resumir as principais características de um conjunto de dados por meio de tabelas, gráficos e resumos numéricos. Fazemos uso de:

**Tabelas de frequência** - Ao dispor de uma lista volumosa de dados, as tabelas de frequência servem para agrupar informações de modo que estas possam ser analisadas. As tabelas podem ser de frequência simples ou de frequência em faixa de valores.

**Gráficos** - O objetivo da representação gráfica é dirigir a atenção do analista para alguns aspectos de um conjunto de dados. Alguns exemplos de gráficos são: diagrama de barras, diagrama em setores, histograma, boxplot, ramo-e-folhas, diagrama de dispersão, gráfico sequencial.

**Resumos numéricos** - Por meio de medidas ou resumos numéricos podemos levantar importantes informações sobre o conjunto de dados tais como: a tendência central, variabilidade, simetria, valores extremos, valores discrepantes, etc.

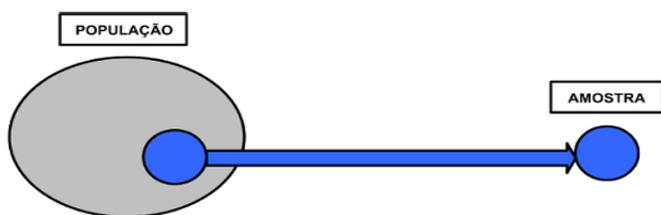
**Estatística inferencial (Indutiva)**

Utiliza informações incompletas para tomar decisões e tirar conclusões satisfatórias. O alicerce das técnicas de estatística inferencial está no cálculo de probabilidades. Fazemos uso de:

**Estimação** - A técnica de estimação consiste em utilizar um conjunto de dados incompletos, ao qual iremos chamar de amostra, e nele calcular estimativas de quantidades de interesse. Estas estimativas podem ser pontuais (representadas por um único valor) ou intervalares.

**Teste de Hipóteses** - O fundamento do teste estatístico de hipóteses é levantar suposições acerca de uma quantidade não conhecida e utilizar, também, dados incompletos para criar uma regra de escolha.

**População e amostra**



**População:** é o conjunto de todas as unidades sobre as quais há o interesse de investigar uma ou mais características.

**Amostra:** é um subconjunto das unidades que constituem a população. A caracterização da população é feita em função de um problema a ser estudado.

**Variáveis e suas classificações**

**Qualitativas** – quando seus valores são expressos por atributos: sexo (masculino ou feminino), cor da pele, entre outros. Dizemos que estamos qualificando.

**Variáveis nominais:** são aquelas definidas por “nomes”, não podendo ser colocadas em uma ordem crescente.

**Variáveis ordinais:** são aquelas que podem ser colocadas em uma ordem crescente, mas não é possível (ou não faz sentido) calcular a diferença entre um valor e o seguinte.

**Quantitativas** – quando seus valores são expressos em números (salários dos operários, idade dos alunos, etc). Uma variável quantitativa que pode assumir qualquer valor entre dois limites recebe o nome de variável contínua; e uma variável que só pode assumir valores pertencentes a um conjunto enumerável recebe o nome de variável discreta.

**Variáveis intervalares:** são aquelas que podem ser colocadas em uma ordem crescente, e é possível calcular a diferença entre um valor e o seguinte.

**SÉRIES ESTATÍSTICAS**

Toda tabela que apresenta a distribuição de um conjunto de dados estatísticos em função da época, do local ou da espécie.

Observamos três elementos:

- tempo;
- espaço;
- espécie.

Conforme varie um dos elementos da série, podemos classificá-la em:

- Histórica;
- Geográfica;
- Específica.

- Séries históricas, cronológicas, temporais ou marchas: Os valores da variável são descritos em, determinado local, em intervalos de tempo.

A INFLAÇÃO NOS ÚLTIMOS 20 ANOS	
Ano	Inflação (%)*
1995	22,41
1996	9,56
1997	5,22
1998	1,65
1999	8,94
2000	5,97
2001	7,67
2002	12,53
2003	9,30
2004	7,60
2005	5,69
2006	3,14
2007	4,46
2008	5,90
2009	4,31
2010	5,91
2011	6,50
2012	5,84
2013	5,91
Média 1995-2002 (FHC): 9,1%/ano	
Média 2003-2010 (Lula): 5,8%/ano	
Média 2011-2013 (Dilma): 6,1%/ano	

\*IPCA

- Séries geográficas, espaciais, territoriais ou de localização: valores da variável, em determinado instante, discriminados segundo regiões.

**ÁREA (Km<sup>2</sup>) DE CADA ESTADO DA REGIÃO SUL, BRASIL – 1976.**

ESTADO	ÁREA (Km <sup>2</sup> )	%
PARANÁ	199.060	35,41
SANTA CATARINA	95.483	16,99
RIO GRANDE DO SUL	267.528	47,60
TOTAL		100,00

**FONTE: IBGE**

- Séries específicas ou categóricas: aquelas que descrevem valores da variável, em determinado tempo e local, segundo especificações ou categorias.

Tabela 2.3. Abate de animais, por espécie, no Brasil, em 1993.

Espécie	Número de cabeças
Aves	1.232.978.796
Bovinos	14.951.359
Suínos	13.305.932
Ovinos	926.818
Caprinos	803.188
Equinos	165.691

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil (1994).

- **Séries conjugadas** – Tabela de dupla entrada: utilizamos quando temos a necessidade de apresentar, em uma única tabela, variações de mais de uma variável. Com isso conjugamos duas séries em uma única tabela, obtendo uma tabela de dupla entrada, na qual ficam criadas duas ordens de classificação: uma horizontal e uma vertical.

Na tabela abaixo vamos a variável região e tempo.

**TAXA DE DESEMPREGO NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS E EM SUA PERIFERIA EUROPEIA NO PÓS-CRISE**

	2009	2010	2011	2012	2013	Média 2009/2013
Irlanda	12,0	13,9	14,6	14,7	13,0	<b>13,6</b>
Grécia	9,5	12,5	17,7	24,2	27,3	<b>18,2</b>
Espanha	18,0	20,1	21,7	25,0	26,4	<b>22,2</b>
Portugal	9,5	10,8	12,7	15,7	16,3	<b>13,0</b>
Italia	7,8	8,4	8,4	10,7	12,2	<b>9,5</b>
Alemanha	7,8	7,1	6,0	5,5	5,3	<b>6,3</b>
França	9,5	9,7	9,6	10,2	10,8	<b>10,0</b>
Reino Unido	7,7	7,9	8,1	8,0	7,6	<b>7,9</b>
Estados Unidos	9,3	9,6	8,9	8,1	7,4	<b>8,7</b>
Japão	5,1	5,0	4,6	4,3	4,0	<b>4,6</b>
<b>Brasil</b>	<b>8,1</b>	<b>6,7</b>	<b>6,0</b>	<b>5,5</b>	<b>5,4</b>	<b>6,3</b>

Fonte: FMI / IBGE

**EXERCÍCIOS COMENTADOS**

**1. (UFU-MG - Técnico em Estatística - UFU-MG – 2019)**

Considere as seguintes variáveis.

- I. Tamanho de um objeto (pequeno, médio ou grande)
- II. Volume de água em um rio
- III. Número de clientes numa fila
- IV. Número da seção de votação
- V. Comprimento de um inseto
- VI. Classe Social

Com relação à classificação dos dados requeridos como variáveis de pesquisa, é correto afirmar que

- (A) as variáveis I, IV e VI são qualitativas.
- (B) as variáveis III e V são quantitativas contínuas.
- (C) as variáveis II e III são quantitativas discretas.
- (D) a variável IV é qualitativa ordinal.

**Resposta: A**

I. Tamanho de um objeto (pequeno, médio ou grande) = Qualitativa Ordinal

- II. Volume de água em um rio = Quantitativa Contínua
- III. Número de clientes numa fila = Quantitativa Discreta
- IV. Número da seção de votação = Qualitativa Nominal
- V. Comprimento de um inseto = Quantitativa Contínua
- VI. Classe Social = Qualitativa Ordinal

**2. (Prefeitura de Penalva - MA - Auxiliar Administrativo - IMA – 2017)** Assinale a alternativa que apresenta o conceito de variável quantitativa discreta:

- (A) É aquela que expressa o valor de uma contagem, por exemplo, idade, quantidade de televisores numa casa, quantidade de habitantes de uma cidade.
- (B) É aquela que separa os indivíduos em classes com uma determinada ordem, por exemplo, nível de escolaridade: fundamental, médio e superior.
- (C) É aquela que expressa uma medida como um valor real, por exemplo, peso e altura.
- (D) É aquela que separa os indivíduos em classes, porém não é possível estabelecer uma ordem, por exemplo, sexo (masculino e feminino) e esporte praticado (futebol, basquete, ciclismo...).

**Resposta: A**

Tendo em vista os conceitos, temos que Variável quantitativa discreta é aquela que expressa o valor de uma contagem, por exemplo, idade, quantidade de televisores numa casa, quantidade de habitantes de uma cidade.

**ORGANIZAÇÃO E APRESENTAÇÃO DE VARIÁVEIS**

**FASES DO MÉTODO ESTATÍSTICO**

- **Coleta de dados:** após cuidadoso planejamento e a devida determinação das características mensuráveis do fenômeno que se quer pesquisar, damos início à coleta de dados numéricos necessários à sua descrição. A coleta pode ser direta e indireta.

- **Crítica dos dados:** depois de obtidos os dados, os mesmos devem ser cuidadosamente criticados, à procura de possível falhas e imperfeições, a fim de não incorrerem em erros grosseiros ou de certo vulto, que possam influir sensivelmente nos resultados. A crítica pode ser externa e interna.

- **Apuração dos dados:** soma e processamento dos dados obtidos e a disposição mediante critérios de classificação, que pode ser manual, eletromecânica ou eletrônica.

- **Exposição ou apresentação de dados:** os dados devem ser apresentados sob forma adequada (tabelas ou gráficos), tornando mais fácil o exame daquilo que está sendo objeto de tratamento estatístico.

- **Análise dos resultados:** realizadas anteriores (Estatística Descritiva), fazemos uma análise dos resultados obtidos, através dos métodos da Estatística Indutiva ou Inferencial, que tem por base a indução ou inferência, e tiramos desses resultados conclusões e previsões.

**Censo**

É uma avaliação direta de um parâmetro, utilizando-se todos os componentes da população.

Principais propriedades:

- Admite erros processual zero e tem 100% de confiabilidade;
- É caro;
- É lento;
- É quase sempre desatualizado (visto que se realizam em períodos de anos 10 em 10 anos);
- Nem sempre é viável.

**Dados brutos:** é uma sequência de valores numéricos não organizados, obtidos diretamente da observação de um fenômeno coletivo.

**Rol:** é uma sequência ordenada dos dados brutos.

**TABELAS E GRÁFICOS**

**Tabelas**

A tabela é a forma não discursiva de apresentar informações, das quais o dado numérico se destaca como informação central. Sua finalidade é apresentar os dados de modo ordenado, simples e de fácil interpretação, fornecendo o máximo de informação num mínimo de espaço.

**Elementos da tabela**

Uma tabela estatística é composta de elementos essenciais e elementos complementares. Os elementos essenciais são:

- **Título:** é a indicação que precede a tabela contendo a designação do fato observado, o local e a época em que foi estudado.
- **Corpo:** é o conjunto de linhas e colunas onde estão inseridos os dados.
- **Cabeçalho:** é a parte superior da tabela que indica o conteúdo das colunas.
- **Coluna indicadora:** é a parte da tabela que indica o conteúdo das linhas.

Os elementos complementares são:

- **Fonte:** entidade que fornece os dados ou elabora a tabela.
- **Notas:** informações de natureza geral, destinadas a esclarecer o conteúdo das tabelas.
- **Chamadas:** informações específicas destinadas a esclarecer ou conceituar dados numa parte da tabela. Deverão estar indicadas no corpo da tabela, em números arábicos entre parênteses, à esquerda nas casas e à direita na coluna indicadora. Os elementos complementares devem situar-se no rodapé da tabela, na mesma ordem em que foram descritos.

## DADOS ESTRUTURADOS E NÃO ESTRUTURADOS

### Dados Estruturados

São dados formatados segundo parâmetros específicos, para organização em esquemas relacionais<sup>1</sup>. Um dos principais formatos de dados estruturados são as tabelas, que os distribuem em linhas e colunas com valores pré-determinados.

Exemplos: planilhas eletrônicas e bancos de dados (arquivos do Excel, CSV, SQL, JSON, entre outros).

### Dados Não Estruturados

São dados sem uma organização ou hierarquia interna clara. É a categoria mais ampla, abrangendo a maior parte dos dados na web.

Exemplos: documentos de texto (arquivos do Word, PDFs), arquivos de mídia (imagem, áudio e vídeo), e-mails, mensagens de texto, dados de redes sociais, dispositivos móveis, Internet das Coisas (IoT), entre outros.

## DADOS ABERTOS

Segundo a definição da Open Knowledge Internacional, dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura<sup>2</sup>.

Mais uma definição para dados abertos é trazida pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

O art. 2º, inciso III, do referido decreto dispõe que dados abertos são dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte.

Os dados abertos estão pautados em três leis e oito princípios. Estas leis, princípios e motivos são demonstrados a seguir.

### Três Leis

1. Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
2. Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado;
3. Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

### Oito Princípios

#### 1. Completos.

Todos os dados públicos são disponibilizados.

#### 2. Primários.

Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.

#### 3. Atuais.

Os dados são disponibilizados o quanto rapidamente seja necessário para preservar o seu valor.

#### 4. Acessíveis.

Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.

#### 5. Processáveis por máquina.

Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.

#### 6. Acesso não discriminatório.

Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.

#### 7. Formatos não proprietários.

Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.

#### 8. Livres de licenças.

Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

## COLETA, TRATAMENTO, ARMAZENAMENTO, INTEGRAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE DADOS

A **coleta** consiste em atividades vinculadas à definição inicial dos dados a serem utilizados, seja na elaboração do planejamento de como serão obtidos, filtrados e organizados, identificando-se a estrutura, formato e meios de descrição que será utilizado. Nesta fase, o dado deve ainda ser devidamente descrito em metadados, avaliados e selecionados.

**Tratamento de dados** é usado como sinônimo de processamento de dados, significando o tratamento sistemático de dados, através de computadores e outros dispositivos eletrônicos, com o objetivo de ordenar, classificar ou efetuar quaisquer transformações nos dados, segundo um plano previamente programado, visando a obtenção de um determinado resultado.

O **armazenamento** representa as atividades relacionadas ao **processamento, transformação, inserção, modificação, migração, transmissão** e toda e qualquer ação que vise a persistência de dados em um suporte digital.

Na fase de tratamento da informação são definidos:

- Qual o conjunto de variáveis que receberá os conteúdos;
- Com que estrutura serão armazenados;
- Quem poderá acessar os dados armazenados;
- Como serão acessados.
- Onde estarão armazenados.

A **integração** está relacionada a:

- **Na coleta:** identificação e validação dos atributos que serão responsáveis pela identificação unívoca de cada registro (chave candidata ou primária) e seus correspondentes nas outras entidades.

- **No armazenamento:** definição da forma de acesso com camada de proteção e de interação articulada.

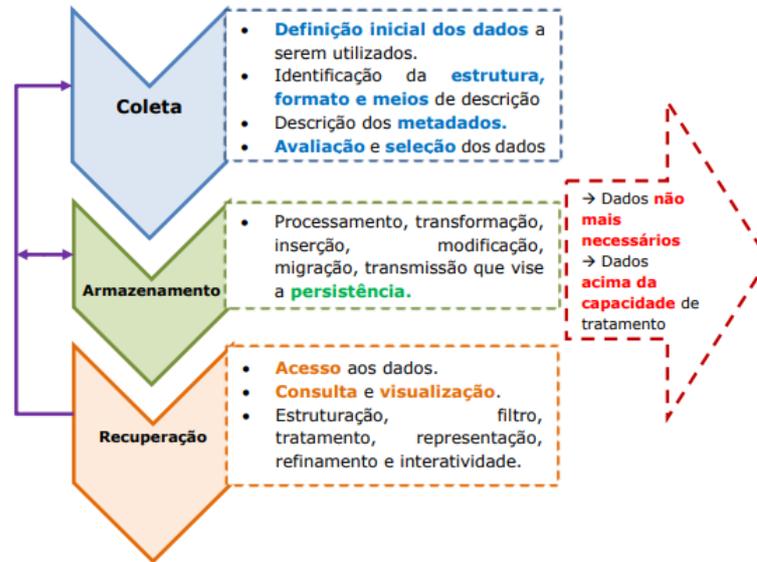
- **Na recuperação:** análises de entidades distintas, mas integradas, de forma a comporem um todo que pode representar um valor de uso maior que a soma dos valores de uso das entidades individualmente.

1 SALESFORCE BRASIL.

2 SOUZA, R. *Gestão da Informação*.

A **recuperação** de dados (data recovery) é o conjunto de técnicas e procedimentos específicos, utilizados por profissionais qualificados, para extrair informações em dispositivos de armazenamento digital (HD, raid, storage etc.) que não podem mais ser acessados de modo convencional. De outro modo é o processo de recuperação e tratamento dos dados contidos em mídias de armazenamento danificadas, falhadas, corrompidas ou inacessíveis quando ela não pode ser acessada normalmente.

Esta é a fase em que o acesso aos dados se concretiza, ocorrendo, portanto, as atividades ligadas a consulta e visualização, com as etapas posteriores a obtenção do dado: estruturação, filtro, tratamento, representação, refinamento e interatividade.



Fases do ciclo de vida dos dados.

Podemos dizer o seguinte:

- A coleta é captura dos dados;
- O tratamento são as transformações que o dado sofre;
- O armazenamento trata das questões de guarda dos dados;
- A integração é junção de vários dados formando um todo integrado;
- A recuperação está ligada ao acesso aos dados.

### PROCESSOS DE ETL

Em inglês, ETL é um acrônimo de Extrat. (Extrair), Transform (Transformar) e Load (Carregar).

O ETL é o método mais tradicional de integração de dados digitais, com cada termo da sigla designando uma etapa do processo. Observe o infográfico e leia mais abaixo:



Como funciona?

- **Extração (E):** nesta fase, os dados são coletados de diferentes sistemas organizacionais e conduzidos a um espaço temporário (staging area), onde são convertidos em um mesmo formato para transformação.
- **Transformação (T):** os dados brutos são lapidados e padronizados conforme as necessidades da empresa. Ao fim desta etapa, os dados estão "limpos", estruturados e prontos para armazenamento.
- **Carregamento (L):** os dados tratados são enviados a um repositório específico, onde serão armazenados em segurança e acionados para consulta interna.

Desde o fim da década de 70, quando se popularizou, o ETL realiza a estruturação de dados para armazenamento em bancos como os data warehouses (armazéns de dados).

## FORMATOS E TECNOLOGIAS: XML, JSON, CSV

### XML

O XML, sigla para eXtensible Markup Language, é um tipo de linguagem de marcação que define regras para codificar diferentes documentos<sup>3</sup>. É muito utilizado para a criação de Notas Fiscais Eletrônicas, também chamadas de NF-e, por armazená-las e ainda garantir uma assinatura digital.

Linguagens de marcação são sistemas usados para definir padrões e formatos de exibição dentro de um documento. Em resumo, funcionam para definir como um determinado conteúdo vai ser visualizado na tela ou como os dados serão distribuídos. Essa codificação interna é feita pelo uso de marcadores ou estas.

A grande vantagem do XML é facilitar o compartilhamento de dados. Seu armazenamento é feito em texto, permitindo que a leitura seja feita por diferentes aplicativos. Os arquivos nesse formato podem ser atualizados sem perda de informações importantes.

XML é um formato de dados que foi consolidado pelo W3C, sendo iniciados estudos em meados das décadas de 1990. O objetivo era criar um tipo de formato que poderia ser lido por software e que tivesse flexibilidade e simplicidade, visando, entre outras coisas:

- Possibilidade de criação de tags (você é quem cria as tags);
- Concentração na estrutura da informação e não em sua aparência.

Vejamos o exemplo abaixo sobre um web site sobre filmes, onde o usuário pode obter informações como o resumo, ano de produção, elenco e gênero dos filmes<sup>4</sup>.

Tabela 1: FILME

id_filme	desc_titulo	num_ano	desc_resumo
1	O XML veste prada	2012	O filme mostra a elegância da XML na representação de dados estruturados e semi-estruturados.

Tabela 2: GENERO

id_genero	desc_genero
G1	Aventura
G2	Documentário

Tabela 3: FILME\_GENERO

id_filme	id_genero
1	G1
1	G2

<sup>3</sup> <https://canaltech.com.br/software/xml-o-que-e/>

<sup>4</sup> <https://www.devmedia.com.br/xml-tutorial/24936>

**CONCEITO, EVOLUÇÃO. AUDITORIA INTERNA E EXTERNA: PAPÉIS. AUDITORIA GOVERNAMENTAL SEGUNDO A INTOSAI (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS). NORMAS INTERNACIONAIS PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DA AUDITORIA. NORMAS DA INTOSAI: PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE AUDITORIA E CÓDIGO DE ÉTICA DO SETOR PÚBLICO (ISSAIS 100, 130). AUDITORIAS DE CONFORMIDADE, FINANCEIRA E OPERACIONAL. CONCEITOS, CARACTERÍSTICAS E FINALIDADES. OUTROS INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO: LEVANTAMENTO, MONITORAMENTO, ACOMPANHAMENTO E INSPEÇÃO. PLANEJAMENTO DE AUDITORIA. MODELO DE RISCO DE AUDITORIA. TERMOS DA AUDITORIA E ESTRATÉGIA GLOBAL DE AUDITORIA. TÉCNICAS PARA OBTENÇÃO DO ENTENDIMENTO DO OBJETO E DE SEU AMBIENTE. MATERIALIDADE. ESCOPO DO TRABALHO. AVALIAÇÃO DOS RISCOS GERAIS DO TRABALHO, DOS RISCOS INERENTES E DE CONTROLE. RESPOSTAS DO AUDITOR AOS RISCOS GERAIS DO TRABALHO. RESPOSTAS DO AUDITOR AOS RISCOS DE DISTORÇÃO RELEVANTE OU RESIDUAIS (NATUREZA, ÉPOCA E EXTENSÃO). MATRIZ DE PLANEJAMENTO. MÉTODOS DE AMOSTRAGEM APLICÁVEIS ÀS AUDITORIAS: POR ATRIBUTOS E POR UNIDADE MONETÁRIA. TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS: INSPEÇÃO DOCUMENTAL, INSPEÇÃO FÍSICA, REEXECUÇÃO, RECÁLCULO, OBSERVAÇÃO DIRETA, ENTREVISTA INDAGAÇÃO, CIRCULARIZAÇÃO, CONCILIAÇÃO, PROCEDIMENTOS DE REVISÃO ANALÍTICA, CRUZAMENTO ELETRÔNICO DE DADOS. SUFICIÊNCIA E ADEQUAÇÃO DAS EVIDÊNCIAS. MATRIZ DE ACHADOS E MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO. TIPOS DE OPINIÃO DE AUDITORIA EM TRABALHOS DE ASSEGURAMENTO RAZOÁVEL. DOCUMENTAÇÃO DA AUDITORIA**

A auditoria interna no mundo empresarial atual, além de importante, tem se tornado necessária. Sua função tem passado por significativos avanços em seus objetivos e posturas. E mesmo sendo conhecida como um movimento do setor privado, esse posicionamento influencia de maneira positiva a função de auditoria no setor público.

Normalmente, os poderes públicos não gostam de ser fiscalizados, e este é um dos maiores problemas enfrentados na auditoria no setor público, porém, a auditoria interna no setor público é uma ferramenta de controle social.

Esta ferramenta é formada por um conjunto de procedimentos e técnicas que tem por objetivo examinar a integridade, adequação e eficácia dos controles internos, dos atos e das informações físicas, contábeis, financeiras e operacionais dos bens públicos.

#### **Auditoria Interna no setor público**

É formada por um conjunto de procedimentos e técnicas, aplicados ao exame da regularidade, da economicidade, da eficiência, da eficácia dos atos e dos fatos administrativos praticados na gestão de bens públicos, que visam atingir os seguintes objetivos:

- Comprovar a legalidade e legitimidade e avaliar os resultados, quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nas unidades da administração direta e entidades supervisionadas da administração federal;
- Observar o cumprimento dos princípios fundamentais de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, pelos órgãos e entidades;

- Examinar a observância da legislação federal específica e normas relacionadas;
- Avaliar a execução dos programas de governo, dos contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos de mesma origem;
- Avaliar o desempenho administrativo e operacional das unidades da administração direta e entidades supervisionadas;
- Verificar o controle e a utilização dos bens e valores sob uso e guarda dos administradores ou gestores;
- Examinar e avaliar as transferências e a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros das unidades da administração direta e entidades supervisionadas; e
- Verificar e avaliar os sistemas de informações e a utilização dos recursos computacionais das unidades da administração direta e entidades supervisionadas.

Os objetivos aqui mencionados são geralmente adotados pela auditoria interna, podendo ser modificados de acordo com as necessidades do órgão a ser examinado, constituindo um objeto do exame de auditoria.

#### **A importância da Auditoria Interna no setor público**

A importância da auditoria interna aumenta quando a atuação é no setor público.

O patrimônio público é propriedade coletiva que deve ser vigiado por todos, além disso, a sociedade brasileira vem exigindo cada vez mais a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Os órgãos públicos alcançam mais facilmente esta transparência quando têm o auxílio da auditoria, pois, suas atividades servem como um meio de identificação de que todos os procedimentos internos, políticas definidas e a própria legislação estão sendo devidamente seguidos, e também para constatação de que todos os dados registrados merecem a verdadeira confiança; então, pode-se dizer que a importância da auditoria interna se torna indispensável.

#### **Relação entre auditoria interna e controle interno**

Pode-se considerar que a auditoria interna faz parte da pirâmide do controle interno, sendo ela o ponto mais alto, uma vez que a mesma avalia, supervisiona e fiscaliza o nível de credibilidade dos controles internos.

As atividades da auditoria se sobrepõem de um modo geral às atividades operacionais, até mesmo sobre as atividades do controle interno, portanto, as primeiras examinam, avaliam, verificam o grau de confiabilidade e controlam a eficácia e eficiência das segundas.

#### **Controle interno e contabilidade: instrumentos de auditoria interna**

O controle interno é um importante instrumento da auditoria interna, sendo fundamental para a execução do trabalho do auditor o seu nível de credibilidade, pois todo o enfoque e natureza da auditoria a ser efetuada dependerão desta confiança no controle interno, podendo ser utilizada uma amostragem ao invés de uma auditoria completa.

Deste modo, primeiramente deverá ser realizada uma avaliação aprofundada do sistema de controle, para fixar a extensão da auditoria a ser aplicada. Neste momento, é recomendável que se faça sugestões para abolir as possíveis deficiências do controle, para posteriormente utilizá-lo com maior confiabilidade.

Um sistema de controle interno satisfatório, de um órgão ou entidade pública, aumenta a certeza do auditor quanto à precisão dos registros e veracidade de outros documentos e informações, tornando-se um grande instrumento para a realização da auditoria interna.

E a colaboradora deste grande instrumento é a contabilidade, pois ela propicia condições para a existência do controle interno através dos registros de todas as ocorrências de forma correta, completa e apurada. A contabilidade também não deixa de ser uma saudável fiscalizadora, uma vez que o registro contábil é a última etapa das transações realizadas nos órgãos públicos.

Deste modo, o controle interno e a contabilidade caminham juntos contribuindo diretamente com a auditoria interna.

### Tipos de auditoria interna no setor público

A auditoria no setor público é desmembrada em seis tipos, conforme a Instrução Normativa nº 16 (Ministério do Estado da Economia, Fazenda e

Planejamento - MEFP/ Direção Técnica Nacional - DTN / Coordenadoria de Auditoria - COAUD de 20/12/91 e adaptação de 1998):

- Auditoria de Gestão – tem o objetivo de certificar a regularidade das contas, verificar a realização de contratos, convênios, acordos ou ajustes, a honestidade na aplicação dos dinheiros públicos e no zelo ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados, abrangendo os seguintes aspectos: verificação da existência física de bens e outros valores; exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos; verificação do cumprimento da legislação pertinente; entre outros.

- Auditoria de Programas – tem o objetivo de examinar, avaliar e observar a execução de programas e projetos governamentais específicos.

- Auditoria Operacional – atua nas áreas interrelacionadas do órgão/entidade, e sua teoria de abordagem dos fatos é de apoio, pela avaliação do atendimento às normas, e apresentação de sugestões para seu aperfeiçoamento. Tem o objetivo de avaliar a eficácia dos seus resultados em relação aos recursos materiais, humanos e tecnológicos disponíveis, bem como a economicidade e eficiência dos controles internos existentes para a gestão dos recursos públicos.

- Auditoria Contábil – é a técnica utilizada na coleta de informações e no exame dos registros e documentos, mediante procedimentos específicos, relacionados ao controle do patrimônio.

- Auditoria de Sistema – observando as normas estabelecidas e a legislação específica, tem o objetivo assegurar a adequação, privacidade dos dados e informações vindas dos sistemas eletrônicos de processamento de dados.

- Auditoria Especial – tem por objetivo o exame de fatos considerados importantes, de caráter extraordinário ou incomum, sendo realizadas para atender determinação do Presidente da República, Ministros de Estado ou por solicitação de outras autoridades.

### Normas para execução da Auditoria Interna no setor público

Para que exista uma devida auditoria interna no setor público, faz-se necessário seguir as seguintes normas:

- O auditor governamental, para exercer suas funções, deverá ter livre acesso a todas as dependências do órgão auditado, assim como documentos e livros considerados indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições, não lhe podendo ser sonegado, sob qualquer pretexto, nenhum processo, documento ou informação.

- O trabalho de auditoria deve ser adequadamente planejado, de forma a prever a natureza, o objetivo, a extensão e a profundidade dos procedimentos que nele serão empregados.

- Após o planejamento, deve efetuar avaliação dos controles internos: um adequado exame em relação à avaliação da capacidade e efetividade dos sistemas de controles internos - contábil, administrativo e operacional – dos órgãos públicos.

- A fim de atender aos objetivos da atividade de auditoria, deverá ser realizado, se julgado necessário, os testes ou provas adequados nas circunstâncias, para obter evidências aceitáveis que fundamentem, de forma objetiva, suas recomendações e conclusões.

- As situações que apresentam indícios de irregularidades exigem do auditor governamental extrema prudência e profissionalismo, a fim de alcançar os objetivos. Ao verificar a ocorrência de irregularidades, deverá ter maior atenção, adotando providências corretivas adequadas. A partir deste momento, os auditores são obrigados a ampliar o alcance dos procedimentos necessários, a fim de evidenciar a existência de irregularidades. Devem também, levar o assunto por escrito, ao conhecimento do dirigente da unidade auditada, solicitando esclarecimentos e justificativas.

- Para cada auditoria realizada, o auditor governamental deverá elaborar relatório que refletirá os resultados dos exames efetuados, de acordo com a forma ou tipo de auditoria.

### Relatórios de Auditoria Interna no setor público

O Relatório de Auditoria é o documento emitido pelo auditor que refletirá os resultados dos exames efetuados.

Estes relatórios devem seguir os padrões usualmente adotados em auditoria governamental, admitindo-se as adaptações necessárias através das quais o auditor possa se expressar de forma a não prejudicar a interpretação e a avaliação dos resultados dos trabalhos.

A linguagem destes relatórios deve ser clara, precisa, direta e coerente, de forma que seja fácil o seu entendimento por todos.

Os relatórios deverão ser elaborados de acordo com os objetivos e características de cada trabalho realizado.

É importante que haja um programa de supervisão e revisão dos trabalhos, a fim de aperfeiçoar e assegurar a qualidade dos relatórios de auditoria.

### Métodos de Auditoria Interna no setor público

As normas citadas anteriormente deverão ser seguidas e aplicadas em todos os métodos de auditoria.

A seguir, métodos utilizados por um órgão do Comando da Aeronáutica.

São observadas as seguintes prescrições:

Semestralmente, o Agente Diretor designa, em boletim interno, uma comissão, de no mínimo um presidente e dois membros, com a participação do Agente de Controle Interno, para realizar exames de auditoria interna nos setores responsáveis por bens, valores e dinheiros.

Cada comissão fica encarregada de examinar um ou mais setores, tendo por base a legislação aplicável e as Listas de Verificação: direção e controle interno, farmácia, faturamento hospitalar, finanças, licitações e contratos, material de intendência, patrimônio imóvel, pessoal, prefeitura, registro patrimonial, subsistência e transportes. A seguir, serão citados exemplos de lista.

Ao final, é elaborado relatório dos exames realizados, encaminhando-o aos diversos gestores, para pronunciamento quanto às medidas postas em prática para sanear as impropriedades apontadas.

Cabe ao Agente de Controle Interno, ou ao seu delegado, verificar, posteriormente, se essas medidas foram realmente colocadas em prática e se estão surtindo os efeitos esperados e desejados.

Os originais do relatório de auditoria interna e das respostas dos diversos gestores comporão um processo único, o qual deverá ser encaminhado ao Agente Diretor, no prazo máximo de 30 dias, após o término dos exames, para conhecimento e assinatura, devendo ser arquivado, posteriormente, no Setor de Controle, pelo

prazo mínimo de cinco anos, à disposição dos Órgãos de Controle Interno e Externo, ou seja, auditoria do Comando da Aeronáutica e Tribunal de Contas da União, respectivamente.

#### Listas de Verificação

A seguir, exemplificam-se alguns itens da lista de verificação utilizados na direção e controle interno.

“Verifica-se o seguinte:

- 1) O Setor de Controle e demais setores existentes constam da estrutura prevista no Regimento Interno da Organização;
- 2) Existem Normas Padrão de Ação disciplinando a sistemática de funcionamento dos diversos setores da Unidade;
- 3) Os instrumentos de medição (balanças, bombas, etc.) estão sendo aferidos anualmente, e submetidos à vistoria por parte do Instituto Nacional de Metrologia ou outro órgão por este credenciado;
- 4) Os bens móveis permanentes e de consumo de uso duradouro estão corretamente identificados, a fim de facilitar sua localização e conferência;
- 5) O Setor de Controle está verificando a legalidade, legitimidade e economicidade dos processos licitatórios;
- 6) Há controle sobre as obras executadas, as prestações de serviços e os contratos administrativos (de receita e de despesa), de modo a certificar se todas as cláusulas estão sendo cumpridas;
- 7) Vem sendo promovido, mensalmente e de maneira formal, o confronto do pessoal constante das folhas de pagamento, com o real efetivo da Unidade Gestora.
- 8) Há acompanhamento sobre: a utilização dos recursos orçamentários da Unidade Gestora; os limites das modalidades licitatórias, bem como sobre os processos de dispensa e de inexigibilidade; o pagamento das despesas, atendendo-se à cronologia de suas liquidações, inclusive daquelas pertencentes a terceiros; e as contratações de pessoal autônomo para os serviços eventuais.
- 9) O Setor de Controle vem verificando a exatidão do resumo da disponibilidade diária de numerário;
- 10) O Setor de Controle vem verificando a conformidade das alterações financeiras de pessoal, publicadas em boletim interno, com os dados processados pelo setor de Finanças;
- 11) O Agente de Controle Interno realizou auditoria interna nos diversos setores da Organização;
- 12) Os bens patrimoniais (móvel permanente e de consumo de uso duradouro) estão sendo reavaliados nos anos terminados em “0” e “5”;
- 13) Os materiais em estoque estão sendo liberados com autorização do chefe do setor e submetidos à autenticação pelo Agente de Controle Interno;
- 14) Vem sendo analisada a compatibilidade entre a renda e a variação patrimonial das declarações apresentadas pelos agentes públicos da Organização;
- 15) Vêm sendo tratados os efluentes industriais e/ou hospitalares gerados pela Organização;
- 16) Vêm sendo acompanhados e controlados possíveis débitos, originados na Unidade, junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, Secretaria da Receita Federal – SRF, Caixa Econômica Federal – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e Cartórios de Protestos de Títulos e Documentos;
- 17) A Administração vem zelando para reduzir o consumo de energia elétrica em 20%;
- 18) A Administração vem adotando medidas preventivas para que as instalações ofereçam condições de trabalho previstas em lei e para que os trabalhadores utilizem os equipamentos de proteção individual necessários;
- 19) Existe acompanhamento formal das médias de consumo de combustível (km/l) por viatura, ocorrendo análise das alterações verificadas e adoção de medidas saneadoras; e

20) Foi designada comissão, composta de membros estranhos à atividade dos setores fiscalizados, para inventariar, ao final do exercício financeiro, os bens patrimoniais de consumo em estoque.”

#### Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público

1. Normas e diretrizes profissionais são essenciais para a credibilidade, a qualidade e o profissionalismo da auditoria do setor público. As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), visam promover a realização de auditorias independentes e eficazes pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

2. As ISSAI abrangem os requisitos da auditoria do setor público no nível organizacional (EFS), enquanto no nível dos trabalhos de auditoria, visam apoiar os membros da INTOSAI no desenvolvimento de suas próprias abordagens profissionais, de acordo com seus mandatos e com leis e regulamentos nacionais.

3. O marco referencial de Normas Profissionais da INTOSAI tem quatro níveis. O nível 1 contém os princípios fundamentais da estrutura. O nível 2 (ISSAI 10-99) estabelece pré-requisitos para o funcionamento adequado e a conduta profissional das EFS, como independência, transparência e accountability, ética e controle de qualidade, que são relevantes para todas as auditorias das EFS. Os níveis 3 e 4 tratam da realização de cada tipo de auditoria e incluem princípios profissionais geralmente reconhecidos que dão suporte a auditoria eficaz e independente das entidades do setor público.

4. Os Princípios Fundamentais de Auditoria no nível 3 (ISSAI 100-999) decorrem e foram elaborados a partir da ISSAI 1 – A Declaração de Lima e das ISSAI de nível 2, e fornecem uma estrutura normativa de referência internacional definindo a auditoria do setor público.

5. O nível 4 traduz os Princípios Fundamentais de Auditoria em diretrizes operacionais mais específicas e detalhadas que podem ser usadas diariamente na realização de auditorias e também como normas de auditoria, quando normas nacionais de auditoria não tenham sido desenvolvidas. Este nível engloba as Diretrizes Gerais de Auditoria (ISSAI 10004999), que estabelecem os requisitos para auditorias financeiras, operacionais e de conformidade.

6. A “ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público” fornece informações detalhadas sobre

- o propósito e a aplicabilidade das ISSAI;
- o contexto da auditoria no setor público;
- os elementos de auditoria do setor público;
- os princípios aplicáveis à auditoria do setor público.

#### PROPÓSITO E APLICABILIDADE DAS ISSAI

7. A ISSAI 100 estabelece princípios fundamentais que são aplicáveis a todos os trabalhos de auditoria do setor público, independentemente de sua forma ou contexto. As ISSAI 200, 300 e 400 baseiam-se nesses princípios e adicionalmente os desenvolvem para ser aplicados no contexto das auditorias financeiras, operacionais e de conformidade, respectivamente. Assim, devem ser aplicados em conjunto com os princípios estabelecidos na ISSAI 100. Os princípios de maneira nenhuma se sobrepõem às leis, aos regulamentos ou mandatos nacionais, nem impedem as EFS de realizar investigações, revisões ou outros trabalhos que não sejam especificamente cobertos pelas ISSAI existentes.

8. Os Princípios Fundamentais de Auditoria formam o núcleo das Diretrizes Gerais de Auditoria no nível 4 do marco referencial das ISSAI. Os princípios podem ser usados para estabelecer normas oficiais de três formas:

- como base sobre a qual as EFS podem desenvolver normas próprias;

**NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL - ESTRUTURA CONCEITUAL PARA ELABORAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO CONTÁBIL DE PROPÓSITO GERAL PELAS ENTIDADES DO SETOR PÚBLICO. RELATÓRIO CONTÁBIL DE PROPÓSITO GERAL DAS ENTIDADES DO SETOR PÚBLICO (RCPG): OBJETIVOS E USUÁRIOS; PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO (ACCOUNTABILITY) E TOMADA DE DECISÃO; A CONTINUIDADE DAS ENTIDADES DO SETOR PÚBLICO; SITUAÇÃO PATRIMONIAL, DESEMPENHO E FLUXOS DE CAIXA; REGIME DE COMPETÊNCIA E REGIME DE CAIXA. CARACTERÍSTICAS QUALITATIVAS DA INFORMAÇÃO: CARACTERÍSTICAS QUALITATIVAS FUNDAMENTAIS; CARACTERÍSTICAS QUALITATIVAS DE MELHORIA. CARACTERÍSTICAS DA ENTIDADE QUE REPORTA A INFORMAÇÃO CONTÁBIL. ELEMENTOS DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS: PROPÓSITO E DEFINIÇÕES DE ATIVOS E PASSIVOS, RECEITAS E DESPESAS; SUPERÁVIT OU DÉFICIT DO EXERCÍCIO. RECONHECIMENTO E MENSURAÇÃO NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS: EVIDENCIAÇÃO, RECONHECIMENTO E DESRECONHECIMENTO; BASES DE MENSURAÇÃO PARA ATIVOS E PASSIVO**

Diante da globalização e do estreitamento das relações entre os países, viu-se a necessidade de uma padronização das Normas Internacionais da Contabilidade. Isso se tornou importante para que a comparabilidade e transparência dos relatórios fossem preservadas.

Dessa maneira, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) passou a ter como uma de suas funções a tradução das normas internacionais, que, no caso do Setor Público, são produzidas e emitidas pelo *International Federation of Accountants* (IFAC) e adaptadas para o contexto brasileiro. Em 23 de Setembro de 2016, o CFC aprovou a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) e suas técnicas aplicadas ao Setor Público, formando, assim, a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL.

Portanto, a Estrutura Conceitual traz os conceitos que devem ser levados em consideração pelas entidades públicas, na elaboração e divulgação dos seus relatórios contábeis.

Agora, se a atividade finalística do Estado é prestação de serviços à sociedade, qual a utilidade dessas informações para os seus usuários?

Então, para que haja a prestação de serviços pelo Estado são necessários recursos que financiem esses gastos. Diante do princípio Constitucional da “Eficiência”, o Estado deve oferecer o máximo com os recursos à sua disposição. Nesse sentido, encontra-se importância dos relatórios contábeis para os seus usuários, os quais acabam por ter uma função fiscalizatória sobre o dinheiro público.

Além disso, há outras informações que podem ser retiradas desses relatórios, como:

- a capacidade de prestação de serviços da entidade;
- os recursos disponíveis para gastos futuros;
- mudanças na carga tributária.

Agora, quem são os usuários desses relatórios emitidos pelas entidades do setor público?

Os principais usuários dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs) - como são conhecidos - são:

- Aqueles que utilizam os serviços oferecidos pelo Governo e pelas entidades do setor público;
- Os provedores dos recursos que financiam esses serviços.

**Observação:** Assim como os usuários citados acima, os membros do Poder Legislativo são considerados usuários primários dos RCPGs, já que são os representantes dos mais interessados na destinação dos recursos - os cidadãos -, que exercem fortemente a função fiscalizadora desses relatórios.

Além dos usuários primários, os RCPGs também devem atender àqueles que não são considerados cidadãos, mas que utilizam os serviços, ou seja, provedores de recursos e que dependam dos RCPGs para a tomada de decisão, prestação de contas e responsabilização (*accountability*).

Logo, a própria NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL exemplifica os “*indivíduos que pagam tributos e recebem benefícios, mas não são cidadãos; agências bilaterais ou multilaterais; fornecedores de recursos e corporações que realizam transações com o Governo; e aqueles que financiam e/ou se beneficiam dos serviços fornecidos por organizações governamentais internacionais*” como interessados nas informações contidas no RCPGs.

No entanto, há outros usuários dos relatórios, os quais podem se apropriar da informação para usá-la de distintas formas. Como, por exemplo:

“*os responsáveis pelas estatísticas de finanças públicas, os analistas, a mídia, os consultores financeiros, os grupos de interesse público ou privado*”

Além das organizações que possuem a prerrogativa de exigir a elaboração do relatório contábil, há também:

“*agências reguladoras e supervisoras, entidades de auditoria, comissões do Poder Legislativo ou outro órgão do Governo, órgãos centrais de orçamento e controle, gestão da entidade, agências de classificação de risco e, em alguns casos, entidades prestadoras de recursos e de fomento*”

Portanto, a essencialidade dos RCPGs é que eles devem ser elaborados de modo que as necessidades de todos os usuários sejam atendidas, contendo informações úteis e relevantes para a tomada de decisão, prestação de contas e responsabilização (*accountability*).

Nesse sentido, a ilustração abaixo demonstra a relação de colaboração entre o Governo e os principais usuários dos RCPGs, a qual enfatiza a conversão dos recursos monetários - entregues pelos usuários - em prestação de serviços - geridos e executados pelo Governo e entidades públicas.



O equilíbrio entre esses agentes internos da economia só é permitido pela evidenciação e registros contábeis emitidos pelo Governo e suas entidades. Mas, de que valeria, no contexto mundial da globalização, um país equilibrado internamente e que não se comunica com os demais, economicamente? Por isso a Estrutura Conceitual é importante, pois auxilia no diálogo do Brasil com os demais países, transmitindo suas informações com maior transparência e fidedignidade, no momento em que seguem um “padrão internacional”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Fonte: [www.mmpcursos.com.br](http://www.mmpcursos.com.br)

**NORMA BRASILEIRA DE CONTABILIDADE - NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, DE 23.09.2016**

Aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

O CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, no exercício de suas atribuições legais e regimentais e com fundamento no disposto na alínea "f" do Art. 6º do Decreto-Lei nº 9.295/1946, alterado pela Lei nº 12.249/2010, faz saber que foi aprovada em seu Plenário a seguinte Norma Brasileira de Contabilidade (NBC):

**NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – ESTRUTURA CONCEITUAL PARA ELABORAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO CONTÁBIL DE PROPÓSITO GERAL PELAS ENTIDADES DO SETOR PÚBLICO**

Prefácio

Introdução

1. A Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público (Estrutura Conceitual) estabelece os conceitos que devem ser aplicados no desenvolvimento das demais Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCs TSP) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) destinados às entidades do setor público.

Além disso, tais conceitos são aplicáveis à elaboração e à divulgação formal dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs).

2. O objetivo principal da maioria das entidades do setor público é prestar serviços à sociedade, em vez de obter lucros e gerar retorno financeiro aos investidores. Consequentemente, o desempenho de tais entidades pode ser apenas parcialmente avaliado por meio da análise da situação patrimonial, do desempenho e dos fluxos de caixa.

Os RCPGs fornecem informações aos seus usuários para subsidiar os processos decisórios e a prestação de contas e responsabilização (accountability).

Portanto, os usuários dos RCPGs das entidades do setor público precisam de informações para subsidiar as avaliações de algumas questões, tais como:

(a) se a entidade prestou seus serviços à sociedade de maneira eficiente e eficaz;

(b) quais são os recursos atualmente disponíveis para gastos futuros, e até que ponto há restrições ou condições para a utilização desses recursos;

(c) a extensão na qual a carga tributária, que recai sobre os contribuintes em períodos futuros para pagar por serviços correntes, tem mudado; e

(d) se a capacidade da entidade para prestar serviços melhorou ou piorou em comparação com exercícios anteriores.

3. Os governos geralmente têm amplos poderes, incluindo a capacidade de estabelecer e fazer cumprir requisitos legais e alterar esses requisitos. Globalmente, o setor público varia consideravelmente em suas disposições constitucionais e em suas metodologias de funcionamento. No entanto, a governança no setor público, geralmente, envolve a realização de prestação de contas do Poder Executivo para o Poder Legislativo.

4. As seções a seguir destacam as características do setor público selecionadas para serem incluídas no desenvolvimento desta estrutura conceitual.

*Volume e significância das transações sem contraprestação*

5. Em transação sem contraprestação, a entidade recebe o valor da outra parte sem dar diretamente em troca valor aproximadamente igual. Tais transações são comuns no setor público. A quantidade e a qualidade dos serviços públicos prestados a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos, normalmente, não são diretamente proporcionais ao volume de tributos cobrados. O indivíduo ou o grupo pode ter que pagar tarifa ou taxa adicional e/ou pode estar sujeito a cobranças específicas para ter acesso a determinadas serviços.

No entanto, essas operações são, geralmente, transações sem contraprestação, porque o valor dos benefícios que indivíduo ou grupo de indivíduos pode obter não será aproximadamente igual ao valor de quaisquer cobranças pagas por eles. A natureza das transações sem contraprestação pode impactar a forma pela qual elas são reconhecidas, mensuradas e evidenciadas, no sentido de dar suporte às avaliações por parte dos usuários dos serviços e dos provedores de recursos.

6. A tributação é uma transação que ocorre por força de lei e, portanto, uma transação sem contraprestação entre entidades (ou indivíduos) e o governo. A distribuição das competências tributárias entre os níveis de governo não é uniforme e depende da relação entre as competências tributárias do governo federal, dos demais entes federativos e de outras entidades do setor público. As entidades internacionais do setor público são financiadas principalmente por meio de transferências oriundas dos governos. Tal financiamento pode ser regido por tratados e convenções e pode também ser voluntário.

7. Os governos e outras entidades do setor público são responsabilizáveis perante os provedores de recursos, especialmente àqueles que provêm esses recursos por meio do pagamento de obrigações tributárias e de outras obrigações da mesma natureza. O objetivo da prestação de contas e responsabilização (accountability) relacionado com a elaboração e divulgação dos RCPGs consta no Capítulo 2, intitulado Objetivos e Usuários da Informação Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público.

*Importância do orçamento público*

8. O governo e outras entidades do setor público elaboram orçamentos. No Brasil, a Constituição exige a elaboração do orçamento anual, a sua aprovação pelo poder Legislativo e a sua disponibilização à sociedade. A legislação brasileira define o que a peça orçamentária deve conter. A sociedade fiscaliza a gestão das entidades públicas diretamente, respaldada pela Constituição, ou indiretamente, por meio de representantes. O orçamento aprovado é utilizado como base para a definição dos níveis de tributação e de outras receitas, compondo o processo de obtenção de autorização legislativa para a realização do gasto público.

9. Devido à importância do orçamento público aprovado, as informações que possibilitam aos usuários compararem a execução orçamentária com o orçamento previsto facilitam a análise quanto ao desempenho das entidades do setor público. Tais informações instrumentalizam a prestação de contas e a responsabilização (accountability) e fornecem subsídios para o processo decisório relativo aos orçamentos dos exercícios subsequentes. A elaboração de demonstrativo que apresenta e compara a execução do orçamento com o orçamento previsto é o mecanismo normalmente utilizado para demonstrar a conformidade com os requisitos legais relativos às finanças públicas. As necessidades dos usuários quanto às informações orçamentárias são discutidas no Capítulo 2.

*Natureza dos programas e longevidade do setor público*

10. Muitos programas do setor público são de longo prazo, e a capacidade para cumprir os compromissos depende dos tributos e das contribuições a serem arrecadados no futuro. Muitos compromissos decorrentes dos programas do setor público e as prerrogativas para cobrar e arrecadar tributos futuros não se encaixam nas definições de ativo e passivo apresentados no Capítulo 5, intitulado Elementos das Demonstrações Contábeis. Portanto, os compromissos e as prerrogativas com essa característica não são reconhecidos nas demonstrações contábeis.

11. Consequentemente, as demonstrações que evidenciam a situação patrimonial e o desempenho não fornecem todas as informações que os usuários precisam conhecer a respeito dos programas de longo prazo. Os efeitos financeiros de determinadas decisões poderão ser observados após muitos anos. Dessa forma, os RCPGs, ao conterem informações financeiras prospectivas acerca da sustentabilidade em longo prazo das finanças e de programas essenciais da entidade do setor público, são documentos necessários para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão, como será visto no Capítulo 2.

12. Embora o controle político possa mudar periodicamente, os estados soberanos, geralmente, têm existências muito longas. Eles continuam a existir mesmo que passem por severas dificuldades financeiras e se tornem inadimplentes com as obrigações oriundas da sua respectiva dívida soberana. Se os entes subnacionais passarem por dificuldades financeiras, os governos nacionais podem, por exemplo, agir como credores em última instância ou podem prestar garantias em larga escala para os empréstimos tomados por esses entes. Nesse exemplo, os principais compromissos de prestação de serviços das entidades subnacionais podem continuar a serem financiados pelo governo nacional (ou central). Em outros exemplos, as entidades do setor público que são incapazes de liquidar as suas obrigações na data de vencimento podem continuar a existir por meio da reestruturação de suas operações.

13. A continuidade das entidades do setor público (going concern principle) fundamenta a elaboração das demonstrações contábeis.

É necessário que a interpretação desse princípio expresse as questões discutidas nos itens 11 e 12.

*Natureza e propósito dos ativos e passivos no setor público*

14. No setor público, a principal razão de se manterem ativos imobilizados e outros ativos é voltada para o potencial de serviços desses ativos e, não, para a sua capacidade de gerar fluxos de caixa.

Em razão dos tipos de serviços prestados, uma parcela significativa dos ativos utilizados pelas entidades do setor público é especializada, como, por exemplo, os ativos de infraestrutura e os ativos militares.

Pode existir mercado limitado para esses ativos e, mesmo assim, eles podem necessitar de uma considerável adaptação para serem utilizados por outros operadores. Esses fatores têm implicações para a mensuração desses ativos. O Capítulo 7, intitulado Mensuração de Ativos e Passivos nas Demonstrações Contábeis, discute as bases de mensuração dos ativos no setor público.

15. Governos e outras entidades do setor público podem manter itens que contribuam para o legado cultural e histórico da nação ou da região, como, por exemplo, obras de arte, prédios históricos e outros artefatos. Os entes públicos também podem ser responsáveis por parques nacionais e outras áreas naturais relevantes com fauna e flora nativas. Esses itens geralmente não são mantidos para serem vendidos, mesmo que o mercado para eles exista. Além disso, os governos e as entidades do setor público, normalmente, têm a responsabilidade de preservá-los e mantê-los para as gerações atuais e futuras.

16. Governos frequentemente exercem poderes sobre recursos naturais e outros recursos, como reservas minerais, água, áreas de pesca, florestas e o espectro eletromagnético (bandas de frequência de transmissões de telecomunicações). Esses poderes conferem aos governos a prerrogativa de concessão de licenças, a obtenção de royalties ou a arrecadação de tributos pela utilização desses recursos. A definição e os critérios de reconhecimento de ativo são discutidos nos capítulos 5, intitulado Elementos das Demonstrações Contábeis, e 6, intitulado Reconhecimento nas Demonstrações Contábeis.

17. Governos e outras entidades do setor público incorrem em passivos relacionados aos seus objetivos de prestação de serviços.

Muitos passivos são oriundos de transações sem contraprestação e isso inclui aqueles relacionados a programas direcionados ao fornecimento de benefícios sociais. Os passivos também podem ser oriundos do papel governamental de credor em última instância de entidades com problemas financeiros, e podem ser oriundos de quaisquer obrigações de transferência de recursos para afetados por desastres.

A definição de passivo e os critérios de reconhecimento são discutidos nos capítulos 5 e 6.

*Papel regulador das entidades do setor público*

18. Muitos governos e outras entidades do setor público possuem poder de regulação de entidades que operam em determinados setores da economia, de forma direta ou por meio de agências reguladoras. A principal razão da regulação é assegurar o interesse público de acordo com objetivos definidos nas políticas públicas.

A intervenção regulatória também pode ocorrer quando existem mercados imperfeitos ou falhas de mercado para determinados serviços, ou, ainda, para mitigar alguns fatores, como, por exemplo, a poluição. Essas atividades regulatórias são conduzidas de acordo com o estabelecido na legislação.

19. Governos podem também se autorregular e regular outras entidades do setor público. Pode ser necessário um julgamento para determinar se a regulação cria direitos ou obrigações para as entidades do setor público, os quais irão requerer o reconhecimento de ativos e passivos, ou se a prerrogativa de modificar essa regulação exerce impacto na forma que tais direitos e obrigações são contabilizados.

O Capítulo 5 aborda os direitos e as obrigações das entidades do setor público.

*Relacionamento com as estatísticas de finanças públicas (EFP)*

20. Muitos governos produzem dois tipos de informações financeiras ex-post: (a) Estatísticas de Finanças Públicas (EFP) do Setor Governo Geral (SGG), com o propósito de permitir a análise macroeconômica e a tomada de decisão; e (b) Demonstrações Contábeis de Propósito Geral (Demonstrações Contábeis) para a prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão ao nível da entidade, incluindo as demonstrações contábeis consolidadas do governo.

20A. Os objetivos das informações contábeis e das estatísticas de finanças públicas são distintos e podem ocasionar interpretações diferentes para o mesmo fenômeno, mas deve-se buscar, sempre que possível, o alinhamento entre essas informações.

21. (Não convergido).

22. As demonstrações contábeis e os relatórios de EFP têm muito em comum. Ambas as estruturas de relatórios estão voltadas para (a) informação contábil, baseada no regime de competência, (b) ativos, passivos, receitas e despesas governamentais e (c) informações abrangentes sobre os fluxos de caixa. Há uma considerável sobreposição entre as duas estruturas de relatórios que sustentam essas informações.

**CONCEITOS, CÁLCULOS, VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS INDICADORES. ANÁLISE HORIZONTAL E VERTICAL. INDICADORES DE ESTRUTURA DE CAPITAL. INDICADORES DE LIQUIDEZ. INFORMAÇÕES EXTRAÍDAS DAS NOTAS EXPLICATIVAS**

A análise das demonstrações financeiras é um estudo da situação financeira e patrimonial de uma empresa ou entidade, em resumo, consiste num exame minucioso dos dados financeiros disponíveis objetivando extrair informações que servirão para tomada de decisões.

As demonstrações financeiras fornecem uma série de dados sobre a empresa, e o administrador financeiro precisa analisar estes dados para que possam ser transformados em informações que proporcionarão uma visão clara do desempenho e perspectivas da empresa, identificando seus pontos fortes e fracos e possibilitando tomar decisões que intensifiquem estes pontos fortes e minimizem os pontos fracos.

A análise de balanços é dividida em três subgrupos: Análise Vertical (AV), Análise Horizontal (AH) e Análise de Indicadores Financeiros e Econômicos.

#### **Análise Vertical**

A Análise Vertical (AV) é também chamada de estrutura ou composição ou percentual. É uma técnica de suma importância para avaliar a estrutura de composição de itens do balanço e sua evolução no tempo. Consiste em estabelecer a participação (em %) de cada item em relação ao total de seu grupo ou, na maioria das vezes, pelo total geral.

O coeficiente ou a porcentagem é à medida que indica a proporção de cada componente em relação ao todo.

Calculando-se a participação de cada componente do Ativo ou Passivo e Patrimônio Líquido em relação ao total do Ativo ou total do Passivo, o mesmo é feito para os elementos da Demonstração dos Resultados do Exercício em relação à Receita Operacional Líquida da empresa, expressando a participação em porcentagem.

Neste sentido, o objetivo da Análise Vertical (AV) é avaliar, em termos relativos, as partes que compõem o todo e compará-las no caso de análise de dois ou mais períodos sociais.

Veja os quadros a seguir da Análise Vertical dos Balanços e das Demonstrações dos Resultados do Exercício dos últimos três anos da empresa Pirelli Pneus S.A.:

<b>ANÁLISE VERTICAL DOS BALANÇOS</b>						
<b>Ativo</b>	<b>2003</b>		<b>2004</b>		<b>2005</b>	
	<b>Milhares R\$</b>	<b>AV %</b>	<b>Milhares R\$</b>	<b>AV %</b>	<b>Milhares R\$</b>	<b>AV %</b>
<b>Circulante</b>	<b>823.230</b>	<b>46,2</b>	<b>1.052.908</b>	<b>48,8</b>	<b>884.653</b>	<b>41,4</b>
Disponibilidades	324.290	18,2	412.705	19,1	204.856	9,6
Aplicações financeiras	-	-	-	-	-	-
Duplicatas a receber	280.219	15,7	341.984	15,8	381.989	17,9
(-) Prov. Devedores duvidosos	(20.028)	(1,1)	(23.499)	(1,1)	(21.806)	(1,0)
Duplicatas a receber líquidas	260.191	14,6	318.485	14,8	360.183	16,8
Estoques	214.053	12,0	271.153	12,6	270.445	12,6
Outros valores a receber	24.696	1,4	50.565	2,3	49.169	2,3
<b>Realizável a Longo Prazo</b>	<b>289.344</b>	<b>16,2</b>	<b>299.061</b>	<b>13,9</b>	<b>351.783</b>	<b>16,5</b>
Instituições financeiras	13.468	0,8	-	-	-	-
Outros créditos	275.876	15,5	299.061	13,9	351.783	16,5
<b>Permanente</b>	<b>669.890</b>	<b>37,6</b>	<b>806.702</b>	<b>37,4</b>	<b>901.660</b>	<b>42,2</b>
Investimentos	85.274	4,8	106.564	4,9	124.699	5,8
Imobilizado	556.521	31,2	683.896	31,7	771.708	36,1
Diferido	28.095	1,6	16.242	0,8	5.253	0,2
<b>Total de Ativo</b>	<b>1.782.464</b>	<b>100,0</b>	<b>2.158.671</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138.096</b>	<b>100,0</b>

ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Passivo	2003		2004		2005	
	Milhares R\$	AV %	Milhares R\$	AV %	Milhares R\$	AV %
<b>Circulante</b>	<b>736.116</b>	<b>41,3</b>	<b>980.298</b>	<b>48,1</b>	<b>966.944</b>	<b>48,2</b>
Instituições financeiras	94.224	5,3	103.983	4,9	149.326	7,0
Fornecedores	376.090	21,1	564.549	26,2	569.522	26,6
Tributos a pagar	60.760	3,4	66.097	3,1	59.606	2,8
Dividendos e juros de capital próprio	61.993	3,5	62.294	2,9	27.207	1,3
Outros valores a pagar	143.059	8,0	131.375	8,4	141.283	7,5
<b>Exigível a longo prazo</b>	<b>365.627</b>	<b>20,5</b>	<b>376.194</b>	<b>17,4</b>	<b>380.161</b>	<b>17,8</b>
Prov. para contingências e outros	125.000	7,0	113.341	7,1	176.929	8,3
Instituições financeiras	240.627	13,5	222.853	10,3	203.172	9,5
<b>Patrimônio Líquido</b>	<b>680.721</b>	<b>38,2</b>	<b>802.179</b>	<b>37,2</b>	<b>791.051</b>	<b>37,0</b>
Capital Social	342.085	19,2	342.085	15,8	342.085	16,0
Reservas de capital	124.548	7,0	152.705	7,1	130.488	8,4
Reservas de lucros	104.243	5,8	197.544	9,2	208.164	9,7
Lucros acumulados	109.845	6,2	109.845	5,1	60.314	2,8
<b>Total do Passivo</b>	<b>1.782.464</b>	<b>100,0</b>	<b>2.158.671</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138.096</b>	<b>100,0</b>

QUADRO Nº. 14 ANÁLISE VERTICAL DOS BALANÇOS.

ANÁLISE VERTICAL DAS DEMONSTRAÇÕES DE RESULTADOS						
Demonstração do Resultado	2003		2004		2005	
	Milhares R\$	AV %	Milhares R\$	AV %	Milhares R\$	AV %
<b>Receita Bruta</b>	<b>2.714.158</b>	<b>-</b>	<b>3.339.686</b>	<b>-</b>	<b>3.548.056</b>	<b>-</b>
(-) Impostos	(557.697)	-	(774.988)	-	(815.324)	-
<b>Receita Líquida</b>	<b>2.156.461</b>	<b>100,0</b>	<b>2.564.698</b>	<b>100,0</b>	<b>2.732.732</b>	<b>100,0</b>
CPV	(1.568.406)	(72,7)	(1.849.829)	(72,1)	(2.018.534)	(73,9)
<b>Lucro Bruto</b>	<b>588.055</b>	<b>27,3</b>	<b>714.869</b>	<b>27,9</b>	<b>714.198</b>	<b>26,1</b>
<b>Despesas Operacionais</b>	<b>(406.842)</b>	<b>(18,9)</b>	<b>(445.441)</b>	<b>(17,4)</b>	<b>(451.993)</b>	<b>(16,5)</b>
Vendas	(224.549)	(10,4)	(261.256)	(10,2)	(288.458)	(10,6)
Gerais e administrativas	(155.518)	(7,2)	(160.983)	(6,3)	(138.967)	(5,1)
Amort. ágio na recompra de ações	(9.520)	(0,4)	(9.520)	(0,4)	(9.520)	(0,3)
Financeiras, líquidas	(17.255)	(0,8)	(13.682)	(0,5)	(15.048)	(0,6)
Resultado de equivalência patrimonial	6.702	0,3	21.176	0,8	24.308	0,9
<b>Lucro Operacional</b>	<b>187.915</b>	<b>8,7</b>	<b>290.604</b>	<b>11,3</b>	<b>286.513</b>	<b>10,5</b>
Resultado não operacional	2.228	0,1	(12)	(0,0)	1.822	0,1
Lucro antes da CS e IR	190.143	8,8	290.592	11,3	288.335	10,6
Provisão de IR e CS	(30.410)	(1,4)	(71.496)	(2,8)	(75.931)	(2,8)
<b>Lucro Líquido</b>	<b>159.733</b>	<b>7,4</b>	<b>219.096</b>	<b>8,5</b>	<b>212.404</b>	<b>7,8</b>

QUADRO Nº. 15 ANÁLISE VERTICAL DAS DEMONSTRAÇÕES DE RESULTADOS.

## FUNÇÕES DO GOVERNO

### Objetivos

O objetivo das finanças públicas é a gestão do dinheiro público, de modo que possa manter o equilíbrio entre a arrecadação e o gasto de recursos; para que o Estado desenvolva suas principais atividades.

### Metas

Ações realizadas pelo Estado na obtenção, na gestão e na aplicação dos recursos financeiros.

### Abrangência

A abrangência ocorre em toda a atividade financeira do Estado:

- Obtenção de recursos: Através de geração de receita pública, por meio de política tributária.
- Dispendio dos recursos: Gastos, através da despesa pública.
- Gestão: Por meio do orçamento público.
- Criação de recursos: Quando necessários para suprir diferenças através de endividamento público.

### Definição de finanças públicas

Finanças públicas é um conjunto de procedimento e normas que permite aos governos (União, Estados e Municípios) desempenhar suas funções de utilizar os recursos públicos com transparência e responsabilidade, promovendo o bem estar da população e suprindo as necessidades do Estado.

### Visão clássica das funções do estado

A visão clássica principal das funções do Estado foi disseminada pelo economista britânico Adam Smith. Ele entendia que o Estado devia manter-se o mais longe possível das decisões econômicas da época, caso contrário, as negociações do mercado seriam prejudicadas.

Esse pensamento ficou conhecido como *laissez-faire* (deixe fazer), já que o próprio mercado atuaria de forma a corrigir falhas e promover o bem estar, como se por trás houvesse uma “mão invisível”.

### Evolução das funções do governo

O rápido surgimento de monopólios e cartéis, fez com que em 1890, o governo dos EUA iniciasse um protagonismo na economia. Tal situação era insustentável, pois prejudicava o consumidor com altos preços e pouca oferta de produtos e serviços. Foi então que outro economista britânico, Jhon Maynard Keynes resolveu se manifestar sobre a necessidade do governo intervir economicamente para reduzir esse tipo de mercado.

Contrário ao pensamento de Adam Smith, Keynes não acreditava que uma “mão invisível” corrigisse falhas e promovesse o bem estar. Isso deveria ser função do governo para que não ocorresse situações de colapso na economia.

## FALHAS DE MERCADO E PRODUÇÃO DE BENS PÚBLICOS

### Falhas de mercado

São situações que necessitam da intervenção do Estado para serem solucionadas, pois causam conflitos entre os agentes econômicos. Por exemplo, situações com monopólio não dão opção de compra aos consumidores, deixando assim, o mercado do bem ou serviço incompleto.

### Bens públicos

Bens que são ofertados ao mercado, porém, nem todos que o utilizam pagaram por esse benefício. São bens que não são exclusivos nem rivais, pois pode ser usufruído por diversos consumidores.

### Externalidades

São os resultados de situações em que um agente ou vários podem causar sobre os outros. Podem ser positivas, quando trazem benefícios ou negativas, provocando prejuízos. Por exemplo, a instalação de uma empresa em área de preservação ambiental, apesar dos empregos gerados, fica essa externalidade negativa, quanto ao meio ambiente.

### Papel do governo

Como o mercado não tem capacidade de solucionar todos os problemas econômicos, faz-se necessária, intervenção do governo para corrigir, fiscalizar, regular, normatizar, prover, incentivar ou desestimular certos comportamentos e ações dos agentes econômicos.

## POLÍTICAS ECONÔMICAS GOVERNAMENTAIS (ALOCATIVA, DISTRIBUTIVA E ESTABILIZADORA)

### Os objetivos da política fiscal

A política fiscal tem como objetivo impulsionar e equilibrar a gestão financeira dos recursos públicos arrecadados e os recursos públicos gastos, garantindo a estabilidade e o crescimento econômico, o financiamento das políticas públicas e uma trajetória sustentável da dívida pública.

### Políticas Alocativas, distributivas e de estabilização

- **Políticas alocativas ou função alocativa:** Quando o governo se depara com a condição em que a firma não tenha interesse ou capacidade operacional de atender certa demanda; então dispõe recursos para que determinados bens ou serviços sejam ofertados aos agentes econômicos. Por exemplo, financiamento de longo prazo, através da mobilização dos bancos estatais, como BNDES, Banco do Brasil e Caixa.
- **Políticas distributivas ou função distributiva:** O Estado utiliza recursos públicos para realizar uma distribuição de renda. Por um lado, há a arrecadação de recursos financeiros através de impostos, pelo outro a distribuição; a distribuição através de programas sociais e benefícios para a sociedade. Por exemplo, o Bolsa Família.
- **Políticas de estabilização ou função estabilizadora:** O Estado, utilizando recursos públicos, busca a estabilização da economia, por meio das políticas econômicas e suas ferramentas. As variáveis que esta função acompanha são nível de preços, nível e empregos, taxa de câmbio e equilíbrio da gestão fiscal.

## FEDERALISMO FISCAL

Estudar temas como Federalismo, Federalismo Fiscal e Descentralização é relevante para que você entenda a importância do tema Educação Fiscal no âmbito dos gastos públicos, bem como para que você aprimore sua formação cidadã nestes aspectos. Quer ver como essas informações/debates/discussões ocorrem com muita frequência nas nossas vidas e muitas vezes não nos atentamos? Acompanhe!

Suponhamos que você fosse questionado, por exemplo: se o ensino fundamental e médio é de responsabilidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo a Constituição Federal de 1988, então o número de matrículas nessas escolas é afetado pela maneira como os recursos públicos são administrados por esses entes da Federação? E aí? Qual seria sua resposta?

Note que essa indagação ou preocupação se estende para a Saúde e Segurança Pública. Greves de profissionais da saúde e da segurança são apenas um reflexo da situação fiscal caótica que atinge toda a Federação. Portanto, não há como estudar Educação Fiscal sem abordar os temas Federalismo e Federalismo Fiscal no Brasil, pois a formação da cidadania fiscal é fundamental para que você desenvolva senso crítico acerca de toda essa situação.

Por ora, o importante é que você saiba um pouco sobre cada um destes conceitos que serão melhor detalhados nos tópicos seguintes:

**Federalismo:** é a forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira e se aliam na criação de um governo central por meio de um pacto federativo.

O Federalismo surgiu da necessidade, principalmente, de países com grandes extensões territoriais descentralizar o seu poder. Nesses países, há diversidades culturais, climáticas, sociais e econômicas, de modo que as necessidades e prioridades diferem muito de uma região para a outra.

**Federalismo Fiscal:** é a parte do acordo federativo que atribui para cada ente da federação a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade.

Trata da divisão das responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) ao conferir competências tributárias e obrigações de gasto público às esferas governamentais, promovendo a descentralização econômica.

O Federalismo Fiscal pode ser utilizado como instrumento de organização política para se combater as desigualdades entre as regiões.

**Descentralização:** implica uma redistribuição mais democrática do poder, pois resulta em uma participação de pessoas (físicas e jurídicas) que não podiam se pronunciar, até então, sobre o assunto que foi descentralizado.

#### Federalismo fiscal

O Federalismo Fiscal é o ramo da ciência econômica dentro do setor público que estuda a repartição fiscal e de competências entre as diferentes esferas de um governo, buscando sempre a melhor alocação, maximização da eficiência da arrecadação de recursos e melhor oferta de bens e serviços públicos à população de uma forma geral.

Portanto, o foco de análise no Federalismo Fiscal é a forma como uma federação se organiza entre seus entes federados para melhor arrecadação de recursos visando assim a prover uma melhor oferta de seus bens demandados pela população. Todavia, a teoria associada ao Federalismo Fiscal não se prende somente à melhor alocação de recursos e oferta de bens e serviços públicos, mas também à distribuição de renda e ao crescimento econômico.

O estudo das relações fiscais intergovernamentais e as definições do Federalismo Fiscal:

- Face financeira do poder político escolhido. Implica na distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, possa arcar com suas despesas;

- Divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo. Ou seja, quem (a que níveis de governo) deve arrecadar cada um dos tributos do país e quem deve ofertar cada um dos serviços públicos (saúde, saneamento, educação, limpeza, iluminação, segurança pública, estabilidade macroeconômica, assistência aos pobres etc.);

- Procura estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permita tais alterações;

- Conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência.

#### Descentralização fiscal

Conforme argumenta Rezende (2006), ao longo das últimas décadas, houve o surgimento de uma tendência, em nível mundial, no que se refere às relações fiscais intergovernamentais, no sentido da descentralização das responsabilidades sobre os gastos e, em menor grau, dos poderes tributários, para níveis subnacionais de governo estadual e municipal.

Essa tendência é, em parte, reflexo da evolução política na direção de formas de governos mais democráticos e participativos, com o fim de assegurar o atendimento aos bens e serviços públicos de sua população, reforçando a responsabilidade dos líderes políticos em relação ao seu eleitorado.

Segundo Affonso (2000), a descentralização fiscal iniciou-se com a decisão de se transferir para os governos subnacionais algumas das atribuições do governo central para, em um segundo momento, negociarem os recursos compatíveis com as novas atribuições. Mas, em alguns casos, a cronologia foi inversa: primeiro ocorreu a descentralização de recursos e, em seguida, a transferência de atribuições. A cronologia do processo de descentralização fiscal parece estar fortemente associada a fatores que atuam como determinantes mais gerais do processo.

Assim, nos casos em que o principal determinante da descentralização foi a crise fiscal do governo central, ou nos casos de uma crise aguda de governabilidade, o governo central tende a repassar “parcela da crise” aos governos subnacionais.

Em outras palavras, o governo central, nesses casos, transfere primeiro os encargos e só depois inicia a discussão do percentual de receita que deve corresponder aos governos subnacionais.

Nos casos em que a descentralização fiscal ocorreu por uma pressão direta em favor da redemocratização, ganhou maior peso a reivindicação de maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais. Este foi, por exemplo, o caso do Brasil.

De acordo com Araújo, Correa e Silva (2003), a descentralização fiscal, entretanto, apresenta suas deficiências, como por exemplo, a perda da possibilidade de ganhos de escala inerentes a um poder centralizado, em ações que visem a objetivos nacionais. Alguns autores também apontam para o fato de a descentralização conduzir a um conflito entre as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras do setor público.

A função alocativa é um processo descentralizador em países com grandes disparidades regionais de renda e de recursos produtivos, que tende a ficar comprometido, à medida que as necessidades regionais por bens públicos básicos como educação fundamental e saúde são diferentes e, neste sentido, seriam necessárias ações de um âmbito superior, que levasse em conta tais disparidades.

No que diz respeito à função distributiva em um país que tenha experimentado o processo descentralizador, os diversos entes podem tomar posturas diferentes quanto à concessão de benefícios e aquele que se mostrar mais benevolente será foco

atrativo de fluxos migratórios, gerando uma enorme pressão demográfica. Seria melhor que tal função fosse desempenhada de forma centralizada de modo a garantir a distribuição de recursos de maneira justa para a sociedade como um todo. Ainda em relação à questão distributiva, algumas regiões possuem maior base econômica e conseqüentemente maior base de arrecadação, gerando desigualdade de recursos entre elas. Com isso, é vital um ente superior que promova a redistribuição de recursos entre as diversas regiões, de modo a garantir um desenvolvimento mais igualitário e a disponibilização de bens públicos ao longo de todo o território.

Em relação à função estabilizadora, quando o nível subnacional recebe maior responsabilidade pelo gasto governamental, é importante que haja uma grande consciência em relação à importância do ajuste fiscal, tendo em vista a implementação de políticas de estabilização, pois estes gastos podem afetar a demanda agregada da economia (ARAUJO, CORREA e SILVA, 2003).

fonte: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3186/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>

## ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS E PRINCÍPIOS. EVOLUÇÃO CONCEITUAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO. ORÇAMENTO-PROGRAMA: FUNDAMENTOS E TÉCNICAS. EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO

### Orçamento Público

Orçamento público é o planejamento público financeiro que detalha o quanto haverá de entradas e saídas de dinheiro do governo para manter os serviços públicos funcionando em equilíbrio com as contas públicas.

Existem três instrumentos importantes que devem ser considerados no momento da definição desse orçamento nas esferas municipal, estadual e federal:

- **Plano Plurianual (PPA)** – Documento que prevê metas e objetivos de médio prazo para o governo. Considerado um planejamento estratégico de grandes investimentos. Contém a realização de obras grandiosas, como a manutenção ou construção de rodovias, hidrelétricas, aeroportos etc. Além disso, o PPA é elaborado e discutido a cada quatro anos.

- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** – É elaborada e discutida anualmente para definir as prioridades de curto prazo do governo, além de orientar a maneira que serão executadas no ano seguinte, como reajuste do salário-mínimo, tributos, o quanto o governo deve poupar para pagar a própria dívida, investimentos em agências de fomento etc. O Presidente da República tem até a data de 15 de abril para enviar esse documento para a Comissão Mista de Orçamento, que é formada com o intuito de analisar essa proposta, seguindo para a votação no Congresso. Essa votação deve ocorrer até a data de 07 de julho; prazos definidos pela Constituição.

- **Lei Orçamentária Anual (LOA)** – Plano de ação apresentado e discutido sempre no final do ano, com base nos objetivos do PPA e nas prioridades da LDO. Nela estão descritas receitas e despesas. O Presidente da República tem até o dia 3 de agosto para encaminhar esse documento à Comissão Mista de Orçamento, seguindo depois para o plenário do Congresso, onde será votado até o dia 22 de dezembro.

Segundo a Constituição, esse é o caminho que o orçamento público deve percorrer, passando pelas etapas do PPA, LDO e LOA, de forma organizada e planejada.

### Títulos do Tesouro Nacional

O Tesouro Direto é o Programa do Tesouro Nacional, em parceria com a B3. Ao investir nesses títulos, os recursos serão empregados para o governo federal aumentar investimentos em saúde, educação, segurança etc. Em troca, o investidor recebe será remunerado, através do principal mais juros.

São investimentos considerados com o menor risco do mercado, pois estão 100% garantidos pelo Tesouro Nacional. A rentabilidade varia conforme o título escolhido e se a remuneração é pré ou pós-fixada; e se será recebido em parcelas semestrais ou acumulados no vencimento.

Existem títulos de curto, médio e longo prazos, e todos possuem liquidez diária; assim, o resgate antecipado pode ocorrer conforme a necessidade do investidor, pois a recompra dos títulos é garantida pelo governo. O Tesouro Nacional pagará o valor pelo qual o título está sendo negociado na data; valor este que não é fixo.

Como os demais investimentos, existem as taxas de administração da instituição financeira e a taxa de custódia da B3, além de IR e IOF. Antes de investir é importante observar qual o título que possui as melhores condições conforme o objetivo do investidor.

Os títulos do Tesouro Nacional são:

- **Tesouro prefixado** — Esse título vence em 01/07/2024. Título prefixado, ou seja, no momento da compra, você já sabe exatamente quanto irá receber no futuro (sempre R\$ 1.000 por unidade de título). Atualmente sua rentabilidade anual é de 8,14%, com investimento mínimo de R\$ 31,63.

- **Tesouro IPCA+** — Esse título vence em 15/08/2026. Título pós-fixado, uma vez que parte do seu rendimento acompanha a variação da taxa de inflação (IPCA). Sua rentabilidade atual é de 3,74% e seu investimento mínimo é de R\$ 59,02.

- **Tesouro SELIC** - Esse título vence em 01/09/2024. Título com rentabilidade diária vinculada à taxa de juros da economia (taxa Selic). Isso significa que se a taxa Selic aumentar a sua rentabilidade aumenta e se a taxa Selic diminuir, sua rentabilidade diminui. Rentabilidade atual de 0,2323%, com investimento mínimo de R\$ 108,12.

### Dívida Pública

É o conjunto de títulos emitidos pelo governo para obter dinheiro de seus cidadãos, de outros países ou do mercado financeiro e custear suas despesas. Na venda desses títulos, o governo se compromete em receber o título e devolver o valor pago, acrescido de juros, na data de seu vencimento.

O governo recorre a venda de títulos e se endivida, pois muitas vezes, o valor da arrecadação de impostos não é suficiente para cobrir todas as despesas e custos com serviços oferecidos à população, compra de bens e serviços e com o pagamento de seus servidores.

Assim,

Orçamento público é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros). Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes.

Essa ferramenta estima tanto as receitas que o Governo espera arrecadar quanto fixa as despesas a serem efetuadas com o dinheiro. Assim, as receitas são estimadas porque os tributos arrecadados (e outras fontes) podem sofrer variações ano a ano, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada.

Uma vez que o orçamento detalha as despesas, pode-se acompanhar as prioridades do governo para cada ano, como, por exemplo: o investimento na construção de escolas, a verba para trans-

## INTRODUÇÃO: O SISTEMA DE CONTAS NACIONAIS E AS IDENTIDADES MACROECONÔMICAS BÁSICAS

Apesar de a contabilidade nacional ser um elemento de fundamental importância para o diagnóstico e a elaboração das políticas econômicas, seu uso pelos países só se deu após a Segunda Guerra Mundial, basicamente por dois motivos. A primeira razão é que os trabalhos dos primeiros economistas se preocupavam mais com os aspectos qualitativos da economia, por exemplo, “como” a renda é gerada, “como” é distribuída etc. As preocupações de natureza quantitativa eram esparsas, podendo-se destacar o *Tableau économique*, de Quesnay, e a avaliação da Renda Nacional Francesa, elaborada por Lavoisier em 1791.<sup>1</sup>

A segunda razão é a dificuldade de levantamento dos dados estatísticos necessários à elaboração das contas nacionais, dificuldade que começou a ser superada no início do século XX. É a partir dessa época que surgem, de maneira sistematizada, os primeiros estudos e pesquisas com vistas à mensuração da Renda Nacional.

Em 1920, iniciam-se dois trabalhos históricos no campo da contabilidade nacional. Nos Estados Unidos, o economista Simon Kuznets passa a realizar o levantamento sistemático da renda nacional do seu país, enquanto o governo soviético passa a divulgar continuamente os dados econômicos oficiais da economia da URSS.

Nas duas décadas seguintes, aconteceram fatos de repercussão mundial que reforçaram a ideia da necessidade de os países terem um registro sistematizado e contínuo dos números de sua economia. O primeiro fato foi a Grande Depressão de 1929, que significou crise econômica para os principais países industrializados do mundo, com redução das atividades econômicas e desemprego.

No ano de 1936, tivemos a publicação do trabalho Teoria geral do emprego, do juro e da moeda, de Lord Keynes – um importante economista inglês –, possivelmente o mais importante livro publicado no século XX, para o entendimento do funcionamento do sistema econômico. Logo em seguida, tivemos a Segunda Guerra Mundial, quando se tornou ainda mais evidente a necessidade da intervenção do governo para regular o funcionamento da economia, conforme preconizada por Keynes.

É a partir de 1945 – final da Segunda Guerra, portanto – que se elaboram os chamados Sistemas de Contas Nacionais, nos quais os agregados econômicos são apresentados sob a forma contábil e lançados em um sistema de contas associado às transações que os originam. Dessa forma, os agregados econômicos apresentam-se em um esquema em que aparecem reunidos os aspectos quantitativo e qualitativo.

Em 1953, um grupo de especialistas da Organização das Nações Unidas (ONU), chefiado por Richard Stone, elabora um Sistema de Contas Nacionais e os correspondentes quadros estatísticos, que serviram de orientação para a construção de sistemas de contabilidade nacional em diversos países.

A renda nacional do Brasil vem sendo levantada desde 1947 pela Fundação Getúlio Vargas, que assimilou, a partir de 1953, a metodologia proposta pela ONU. Isso resultou no Sistema de Contas Nacionais do Brasil, que é uma adaptação do esquema da ONU em razão de deficiências de dados estatísticos, de resto, uma característica geral dos países latino-americanos.

### — Produto agregado e os problemas de mensuração

A contabilidade nacional mede a atividade econômica a partir de sua expressão mais genérica – o produto da economia –, para, em seguida, e a partir dele, introduzir novos conceitos e assim observar a atividade econômica. Esses conceitos são chamados de agregados e recebem essa denominação pelo fato de não serem simplesmente uma soma de parcelas que se expressam da mesma forma e na mesma unidade de medida, mas sim uma soma de coisas diferentes (bens e serviços), cujo volume físico, conforme vimos, é expresso nas mais diferentes unidades de medida.

No entanto, esses bens e serviços podem ser adicionados quando são traduzidos em uma unidade comum de medida, ou seja, a moeda. O sistema econômico de que trataremos mantém relações com outros sistemas, isto é, com o resto do mundo, por meio da exportação e da importação de bens e de serviços.

Além disso, nesse sistema, a presença do setor público, o governo, é bastante importante. Com relação às empresas e aos proprietários dos fatores de produção, não é mais necessário que eles gastem toda a sua renda em bens e serviços de consumo (essa parte da renda que não é consumida recebe o nome de poupança).

Consequentemente, se toda a renda não é consumida, uma parte da produção das empresas não será vendida, o que possibilitará a formação de estoques nessa economia. Vejamos mais detalhadamente em que consiste cada um dos chamados agregados macroeconômicos.

#### **Produto Interno Bruto (PIB)**

O primeiro agregado é o Produto Interno Bruto (PIB), que corresponde ao conceito de produto da economia, ou seja, à soma dos valores monetários dos bens e dos serviços finais, produzidos a partir dos fatores de produção que estão dentro das fronteiras geográficas do país. É importante considerar, aqui, a interferência do Estado na economia. O Estado participa de um sistema econômico por meio dos governos federal, estadual e municipal, desempenhando o papel de dois agentes econômicos: o de consumidor e o de produtor.

Como consumidor de bens e de serviços, o Estado adquire tudo aquilo que é necessário ao funcionamento das repartições públicas, como material de escritório e veículos, contratando empresas para construções de edifícios, estradas etc. Como produtor, fornece à população os chamados serviços públicos, como transporte, correios e telégrafos, assistência médica por meio da previdência social, educação etc. Para desempenhar o papel de produtor, o Estado necessita de dinheiro, que é obtido mediante a tributação – os impostos – que incide sobre determinadas atividades econômicas.

<sup>1</sup> Silva, César Roberto Leite da Economia e mercados: introdução à economia – 20. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

Considerando a presença do Estado nas atividades econômicas, há duas maneiras de medir o PIB de uma economia:

**X PIB a preços de mercado (PIB<sub>pm</sub>):** é a soma dos valores monetários dos bens e serviços produzidos, computando-se os impostos indiretos e subtraindo-se os subsídios.

**X PIB a custo de fatores (PIB<sub>cf</sub>):** é a soma dos valores monetários dos bens e serviços produzidos, subtraindo-se os impostos indiretos e somando-se os subsídios.

#### **Produto Interno Líquido (PIL)**

Durante o processo produtivo, as máquinas, os equipamentos e as instalações vão se desgastando, depreciando-se, e precisam ser reparados ou substituídos com certa regularidade, para não diminuir a capacidade produtiva de um sistema econômico. A parcela do produto que se destina à reposição ou aos reparos dos equipamentos denomina-se depreciação. Se subtrairmos do PIB<sub>cf</sub> a parcela correspondente à depreciação, obteremos o Produto Interno Líquido (PIL) a custo de fatores, ou renda líquida.

#### **Produto Nacional Líquido (PNL)**

Atualmente, existe uma grande integração entre os diversos países. Do ponto de vista econômico, essa integração se dá por meio do deslocamento de fatores de produção de um país para outro. O caso mais significativo é o do fator capital. Quando uma grande empresa abre uma filial em outro país, ela desloca parte de seu capital para esse país, pois está adquirindo instalações, equipamentos etc.

No entanto, a renda gerada por esse investimento em outro país acaba retornando, pelo menos em parte, ao país de origem, onde estão os proprietários do capital de produção. O saldo líquido dessa entrada e saída de recursos é chamado de renda líquida recebida do exterior (RLRE). Em última análise, e do ponto de vista que interessa à contabilidade nacional, a integração econômica entre os países se dá por meio da transferência de renda de um país para outro.

Voltando ao estudo dos nossos agregados econômicos, se subtrairmos do PIL<sub>cf</sub> a renda enviada ao exterior e somarmos a renda recebida do exterior, teremos o Produto Nacional Líquido a custo de fatores (PNL<sub>cf</sub>), ou Renda Nacional Líquida a custo de fatores (RNL<sub>cf</sub>), também denominada Renda Nacional (RN), ou seja,  $PNL_{cf} = PIL_{cf} - RLRE$

#### **Renda Pessoal (RP)**

Consideremos, mais uma vez, a intervenção do Estado na economia. Se subtrairmos da RN os lucros retidos pelas empresas, os impostos diretos das empresas (imposto de renda) e as contribuições feitas à previdência social, e somarmos as transferências do governo, ou seja, as despesas do governo com inativos, pensionistas, salário-família e outros benefícios pagos pela previdência social mais os juros pagos, teremos a Renda Pessoal (RP). A RP é o agregado macroeconômico destinado aos consumidores residentes no país.

Considerando, mais uma vez, o país do exemplo anterior, suponhamos que o governo arrecade 70 bilhões como imposto de renda das empresas e contribuições feitas à previdência social e transfira, para as pessoas, 50 bilhões como benefícios pagos pela previdência social e 5 bilhões de juros. Teremos, então, uma RP de 170 bilhões.

#### **Renda Pessoal Disponível (RPD)**

Se subtrairmos da RP os impostos diretos pagos pelas pessoas, ou seja, o imposto de renda, chegaremos ao conceito de Renda Pessoal Disponível (RPD), que é a quantia que permanece em poder das pessoas para ser consumida ou poupada. Finalizando o exemplo, imaginemos que as pessoas tenham pago o equivalente a 30 bilhões de imposto de renda. Teríamos, então, nesse país, uma RPD de 140 bilhões,