



CÓD: OP-050NV-21  
7908403514670

# TCE-SC

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Auditor Fiscal de Controle Externo  
- Administração

**EDITAL Nº 1 – TCE/SC, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2021**

**VOLUME I**

## ***Língua Portuguesa***

1. Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados . . . . .	01
2. Reconhecimento de tipos e gêneros textuais . . . . .	01
3. Domínio da ortografia oficial . . . . .	02
4. Domínio dos mecanismos de coesão textual. Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciação textual . . . . .	02
5. Emprego de tempos e modos verbais. 5 Domínio da estrutura morfossintática do período. Emprego das classes de palavras . . . . .	03
6. Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração . . . . .	09
7. Emprego dos sinais de pontuação . . . . .	11
8. Concordância verbal e nominal . . . . .	12
9. Regência verbal e nominal . . . . .	14
10. Emprego do sinal indicativo de crase . . . . .	14
11. Colocação dos pronomes átonos . . . . .	15
12. Reescrita de frases e parágrafos do texto . . . . .	15
13. Significação das palavras. Substituição de palavras ou de trechos de texto . . . . .	16
14. Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto . . . . .	18
15. Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade . . . . .	19

## ***Auditoria Governamental, Compliance, Gestão de Risco e Governança***

1. Compliance aplicada à gestão pública. Conceito, princípios e normas . . . . .	01
2. Auditoria governamental. Controle interno. Auditoria de regularidade e auditoria operacional. Instrumentos de fiscalização. Auditoria, levantamento, monitoramento, acompanhamento e inspeção. Planejamento de auditoria . . . . .	06
3. Gestão de riscos no setor público . . . . .	17
4. Plano de auditoria baseado no risco. Atividades preliminares. Determinação de escopo. Materialidades, risco e relevância. Exame e avaliação do controle interno. Risco inerente, de controle e de detecção. Risco de auditoria. Matriz de Planejamento. Programas de auditoria. Papéis de trabalho. Testes de auditoria. Importâncias da amostragem estatística em auditoria . . . . .	19
5. Execução da auditoria. Técnicas e procedimentos: exame documental, inspeção física, conferência de cálculos, observação, entrevista, circularização, conciliações, análise de contas contábeis, revisão analítica . . . . .	30
6. Evidências. Caracterizações de achados de auditoria. Matrizes de achados e matriz de responsabilização . . . . .	37
7. Comunicação dos resultados. Relatórios de auditoria . . . . .	46
8. Monitoramento . . . . .	50
9. Documentação da auditoria . . . . .	50
10. Supervisão e controle de qualidade . . . . .	50
11. ISSAIs (30, 100, 200, 300, 400, 3000 e 3100) . . . . .	53
12. Governança no setor público. Papel e importância. Governança, transparência e accountability. Governança e governabilidade. Princípios da governança pública . . . . .	117

## ***Controle Externo da Administração Pública***

1. Conceito, tipos e formas de controle. Controle interno e externo. Controle parlamentar. Controle administrativo. Sistemas de controle jurisdicional da administração pública. Contencioso administrativo e sistema da jurisdição una. Controle jurisdicional da administração pública no Direito brasileiro. Controle da atividade financeira do Estado: espécies e sistemas. Controle pelos tribunais de contas. Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal. . . . .	01
2. Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Lei de Improbidade Administrativa). . . . .	05
3. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Natureza, competência, jurisdição e organização . . . . .	13
4. Constituição do Estado de Santa Catarina . . . . .	15
5. Lei Complementar nº 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina) . . . . .	53
6. Resolução N.TC-06/2001 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina) . . . . .	66

## ***Noções de Direito Administrativo***

1. Estado, Governo E Administração Pública.conceitos . . . . .	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 . . . . .	06

4. Agentes Públicos. Legislação Pertinente. 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 . . . . .	10
5. Poderes Da Administração Pública. Hierárquico, Disciplinar, Regulamentar E De Polícia. Uso E Abuso Do Poder . . . . .	44
6. Regime Jurídico Administrativo. Conceito. Princípios Expressos E Implícitos Da Administração Pública . . . . .	46
7. Responsabilidade Civil Do Estado. Evolução Histórica. 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 . . . . .	49
8. Serviços Públicos. Conceito. Elementos Constitutivos. Formas De Prestação E Meios De Execução. Delegação. Concessão, Permissão E Autorização. Classificação. Princípios . . . . .	53
9. Organização Administrativa. 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 . . . . .	59
10. Controle Da Administração Pública. Controle Exercido Pela Administração Pública. Controle Judicial. Controle Legislativo. Lei Nº 8.429/1992 E Suas Alterações (Improbidade Administrativa) . . . . .	66
11. Lei N.º 9.784/1999 E Suas Alterações (Processo Administrativo) . . . . .	74
12. Licitações E Contratos Administrativos. Legislação Pertinente. Lei Nº 8.666/1993 E Suas Alterações E Lei Nº 14.133/2021 . . . . .	80
13. Lei Nº 10.520/2002 E Demais Disposições Normativas Relativas Ao Pregão . . . . .	92
14. Decreto Nº 7.892/2013 E Suas Alterações (Sistema De Registro De Preços) . . . . .	94
15. Lei Nº 12.462/2011 E Suas Alterações (Regime Diferenciado De Contratações Públicas) . . . . .	98
16. Fundamentos Constitucionais . . . . .	110
17. Lei Nº 13.019/2014 E Suas Alterações . . . . .	113
18. Lei Nº 6.745/1985 (Estatuto Dos Servidores Do Estado De Santa Catarina) . . . . .	127
19. Lei Complementar Nº 255/2004 . . . . .	141

## ***Noções de Direito Constitucional***

1. Aplicabilidade das normas constitucionais . . . . .	01
2. Normas de eficácia plena, contida e limitada. Normas programáticas . . . . .	01
3. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 . . . . .	06
4. Direitos e garantias fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, partidos políticos . . . . .	07
5. Organização político-administrativa do Estado: Estado federal brasileiro, União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios . . . . .	16
6. Poder Executivo: atribuições e responsabilidades do presidente da República . . . . .	23
7. Poder Legislativo: estrutura, funcionamento e atribuições, processo legislativo, fiscalização contábil, financeira e orçamentária, comissões parlamentares de inquérito . . . . .	26
8. Poder Judiciário: disposições gerais, órgãos do poder judiciário e organização e competências, Conselho Nacional de Justiça . . . . .	36
9. funções essenciais à justiça: Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública . . . . .	39

---

## COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS

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...*

## RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS

### TIPOLOGIA E GÊNEROS TEXTUAIS

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.

#### 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 determinados 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.

## COMPLIANCE APLICADA À GESTÃO PÚBLICA. CONCEITO, PRINCÍPIOS E NORMAS

Compliance é uma expressão que se volta para as ferramentas de concretização da missão, da visão e dos valores de uma empresa.

Não se pode confundir o Compliance com o mero cumprimento de regras formais e informais, sendo o seu alcance bem mais amplo, ou seja, “é um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários” (CANDELORO; RIZZO; PINHO, 2012, p. 30). Será instrumento responsável pelo controle dos riscos legais ou regulatórios e de reputação, devendo tal função ser exercida por um Compliance Officer, o qual deve ser independente e ter acesso direto ao Conselho de Administração.

O Compliance envolve questão estratégica e se aplica a todos os tipos de organização, visto que o mercado tende a exigir cada vez mais condutas legais e éticas, para a consolidação de um novo comportamento por parte das empresas, que devem buscar lucratividade de forma sustentável, focando no desenvolvimento econômico e socioambiental na condução dos seus negócios.

“Risco legal ou regulatório relaciona-se a não conformidade com leis, regulações e padrões de compliance que englobam matérias como gerenciamento de segregação de função, conflitos de interesse, adequação na venda dos produtos, prevenção à lavagem de dinheiro etc. Este arcabouço regulatório tem como fonte leis, convenções do mercado, códigos e padrões estabelecidos por associações, órgãos regulatórios e códigos de conduta” (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 2).

“A International Organization of Securities Commissions – IOSCO, Organização Internacional da Comissão de Valores – OICV, em documento de outubro de 2003, The Function of Compliance Officer – Study on what the Regulations of the Compliance Officer, identifica o Compliance Officer como o agente responsável por aconselhar todas as linhas de negócios da instituição, bem como todas as áreas de suporte, no que diz respeito à regulação local e às políticas corporativas aplicáveis à indústria em que atua a organização, sempre zelando pelos mais altos padrões éticos de comportamento comercial. Além disso, o Compliance Officer coordena, com outras áreas de controle, a efetiva comunicação com reguladores e facilita a estruturação de produtos, o desenvolvimento de negócios, buscando encontrar soluções criativas e inovadoras para questões tanto regulatórias como internas” (CANDELORO; RIZZO, 2012, p. 31).

A definição de Compliance, seus objetivos e forma de implantação podem ser extraídos de documentos e regras formatados por diversos órgãos internacionais, que se voltam a determinado ramo de atividade, ou mesmo por analogia, dependendo do resultado esperado.

Entre esses órgãos estão, de forma não taxativa, o Bank for International Settlements – BIS, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, o Acordo da Basileia I – 1998, o Acordo da Basileia II – 2004, o Acordo da Basileia III – 2010, o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI, a International Organization of Securities Commissions – IOSCO, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO, o Wolfsberg Group, The Egmont Group of Financial Intelligence Units, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (CANDELORO; RIZZO, 2012, p. 343-347).

No Brasil há regras semelhantes, também de forma não taxativa, nos órgãos reguladores, como o Banco Central do Brasil (em especial as Circulares nos 3.461 e 3.462 de 24 de julho de 2009), a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc, a Superintendência de Seguros Privados – Susep; bem como nos órgãos autorreguladores, como a BM&FBOvespa Supervisão de Mercados – BSM, a Cetip S.A. Balcão Organizativo de Ativos e Derivativos, a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – Anbima e a Associação dos Analistas e Profissionais de Investimento do Mercado de Capitais – Apimec, além da Lei no 9.613/1998 e da Lei no 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial) (CANDELORO; RIZZO, 2012, p. 342).

Após breve explanação acerca da definição do Compliance, passam a ser descritos seus objetivos e sua forma de implantação.

### Objetivos e forma de implantação

Os objetivos da implantação de uma política de Compliance são inúmeros; mas, entre os principais, estão: cumprir com a legislação nacional e internacional, além das regulações do mercado e das normas internas da empresa; prevenir demandas judiciais; obter transparência na condução dos negócios; “salvaguardar a confidencialidade da informação outorgada à instituição por seus clientes”; evitar o conflito de interesse entre os diversos atores da instituição; “evitar ganhos pessoais indevidos por meio da criação de condições artificiais de mercado, ou da manipulação e uso da informação privilegiada”; evitar o ilícito da lavagem de dinheiro; e, por fim, disseminar na cultura organizacional, por meio de treinamento e educação, os valores de Compliance (CANDELORO; RIZZO, 2012, p. 37-38).

Para a implantação de uma política de Compliance, a empresa deverá inicialmente elaborar um programa com base na sua realidade, cultura, atividade, campo de atuação e local de operação. Ele deverá ser implementado “em todas as entidades que a organização participa ou possui algum tipo de controle ou investimento” (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 20-21), principalmente mediante o estabelecimento de políticas, a elaboração de um Código de Ética, a criação de comitê específico, o treinamento constante e a disseminação da cultura, o monitoramento de risco de Compliance, a revisão periódica, incentivos, bem como a criação de canal confidencial para recebimento de denúncias, com a consequente investigação e imposição de penalidades em razão de eventual descumprimento da conduta desejada.

Com a implantação da política de Compliance, a empresa tende a: orientar todas as suas ações para os objetivos definidos; utilizar os recursos de forma mais eficiente, visto que as decisões passam a ser mais econômicas, pois uniformes para casos similares; “proteção contra as pressões das emergências”; ter uniformidade e coerência em todos os seus atos e decisões, colaborando com a transparência dos processos; facilitar a adaptação de novos empregados à cultura organizacional; disponibilizar aos gestores mais tempo para repensar políticas e atuar em questões estratégicas; aumentar e aperfeiçoar o conhecimento da organização por todos os seus atores (GONÇALVES, 2012, p. 64-65).

Enfim, uma vez implantada tal política e funcionando de forma efetiva, a empresa tende a obter mais confiança dos investidores e maior credibilidade no mercado. Assim, alcançará altos níveis de cooperação interna e externa, com o consequente aumento de lucro, mas sempre de forma sustentável, trazendo benefícios à organização, a seus empregados e à sociedade.

**CONCEITO, TIPOS E FORMAS DE CONTROLE. CONTROLE INTERNO E EXTERNO. CONTROLE PARLAMENTAR. CONTROLE ADMINISTRATIVO. SISTEMAS DE CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E SISTEMA DA JURISDIÇÃO UNA. CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO. CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO: ESPÉCIES E SISTEMAS. CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU), TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**

### **Controle exercido pela Administração Pública (controle interno)**

A princípio, infere-se que a teoria da separação dos poderes possui em sua essência, de acordo com Montesquieu, o objetivo certo de limitar arbítrios de maneira que venha a proteger os direitos individuais. Isso por que, grande parte dos detentores do Poder tende a adquirir mais poder, situação tal, que, caso não esteja sujeita a controle, culminará no abuso, ou até no absolutismo.

Para evitar esse tipo de distorção, Montesquieu propôs a teoria dos freios e contrapesos, por meio da qual os poderes constituídos possuem a incumbência de controlar, freando e contrabalaneando as atuações dos demais poderes, de maneira que cada um deles tenha autonomia, possua liberdade, porém, uma liberdade sob vigilância. Nesse sentido, o Poder Legislativo edita leis que podem ser vetadas ou freadas pelo Poder Executivo, que poderá ter seu veto derrubado ou freado pelo Poder Legislativo. Ou seja, não concordando o Executivo com a derrubada de um veto vindo a entender que a lei aprovada seja inconstitucional, deterá o poder de incumbir a matéria à análise do Poder Judiciário que irá dirimir o conflito, como por exemplo, uma ADI ajuizada pelo Presidente da República. O Judiciário contém os membros de sua cúpula (STF), que são indicados pelo chefe de outro Poder, no caso, o Presidente da República, sendo a indicação restrita à aprovação de uma das Casas do Parlamento (Senado Federal), o que acaba por ser uma espécie de controle prévio.

Desta maneira, percebe-se que no Estado Democrático de Direito, o próprio ordenamento jurídico dispõe de mecanismos que possibilitam o controle de toda a atuação do Estado. Tais instrumentos tem como objetivo, garantir que tal atuação se mantenha sempre consolidada com o direito, visando ao interesse público e mantendo o respeito aos direitos dos administrados.

Em relação à localização do órgão de controle, infere-se que pode ser interno ou externo. Vejamos:

- **Controle interno:** é realizado por órgãos de um Poder sobrepondo condutas que são praticadas na direção desse mesmo Poder, ou, ainda, por um órgão de uma pessoa jurídica da Administração indireta sobre atos que foram praticados pela própria pessoa jurídica da qual faz parte. No controle interno o órgão controlador encontra-se inserido na estrutura administrativa que deve ser controlada.

Em alguns casos, o controle interno decorre da hierarquia, pois esta possibilita aos órgãos hierarquicamente superiores controlar os atos praticados pelos que lhe são subordinados. Em resumo, o controle interno que venha a depender da existência de hierarquia entre controlador e controlado, é aquele exercido pelas chefias sobre seus subordinados, sendo o tradicional “sistema de controle interno” é organizado por lei incumbida de lhe definir as atribuições, não dependendo de hierarquia para o exercício de suas prerrogativas.

- **Controle externo:** é realizado por órgão estranho à estrutura do Poder controlado. Verificamos tal fato, em termos práticos, quando por exemplo, um Tribunal de Contas Estadual passa a julgar as contas no âmbito dos poderes legislativo ou judiciário.

### **Controle Judicial**

Registremos, a princípio, que o controle judicial da Administração Pública, trata-se daquele exercido pelo Poder Judiciário, quando em exercício de função jurisdicional, sobre os atos administrativos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do próprio Poder Judiciário. O controle judicial é aquele por meio do qual, o Poder Judiciário, ao exercer de a função jurisdicional, aprecia a juridicidade de que engloba a regularidade, a legalidade e a constitucionalidade da conduta administrativa.

Denota-se que o controle externo da Administração por meio do Poder Judiciário foi majorado e fortalecido pela Constituição Federal de 1988, tendo previsto novos instrumentos de controle, como por exemplo, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e o habeas data.

O Brasil, contemporaneamente adota o sistema de unidade de jurisdição, também conhecido por sistema de monopólio de jurisdição ou sistema inglês, por intermédio do qual o Poder Judiciário possui a exclusividade da função jurisdicional, vindo a inferir que somente as decisões judiciais fazem coisa julgada em sentido próprio, vindo a tornar-se juridicamente insuscetíveis de serem modificadas.

Desta maneira, percebe-se que a decisão que é proferida pela Administração Pública ou, ainda, qualquer ato administrativo encontram-se passíveis de revisão pelo Poder Judiciário.

É importante registrar que o fundamento da adoção do sistema de unidade jurisdicional no Brasil é a previsão que se encontra inserida no art. 5º, XXXV, da CFB/1988, por meio da qual ficou estabelecido que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Há países, que de forma diferente do Brasil, adotam o sistema de dualidade de jurisdição ou sistema do contencioso administrativo ou sistema francês. Denota-se que nesses países, a função jurisdicional é exercida por duas estruturas orgânicas que são regidas de forma independente, sendo elas a Justiça Judiciária e a Justiça Administrativa, posto que cada uma profere decisão com força de coisa julgada no âmbito de suas competências.

Referente à Justiça Administrativa, explica-se que no sistema de dualidade de jurisdição, esta é composta por juízes e tribunais administrativos cuja competência cuida-se em geral, de resolver litígios nos quais o Poder Público seja parte. Pareando a Justiça Administrativa, está a Justiça Judiciária, composta por órgãos do Poder Judiciário, tendo competência para julgar com definitividade conflitos que envolvam somente particulares.

Pondera-se que o controle exercido pelo Poder Judiciário, via de regra, será sempre um controle de legalidade ou legitimidade do ato administrativo. No exercício da função jurisdicional, os Magistrados não apreciam o mérito do ato administrativo, não analisando a conveniência e a oportunidade da prática do ato.

Devido ao fato de se tratar de um controle de legalidade ou de legitimidade, sempre que o ato estiver eivado de algum vício, a decisão judicial será revertida no sentido de anulação do ato administrativo que se encontra viciado. Vale enfatizar que não é cabível no exercício da função jurisdicional a revogação do ato administrativo, tendo em vista que esta pressupõe a análise do mérito do ato.

## ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONCEITOS

### 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 autodeterminação 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 direita, 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.

**APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS**

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

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

**1) Normas constitucionais de eficácia plena**

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

**2) Normas constitucionais de eficácia contida**

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

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

**3) Normas constitucionais de eficácia redutível**

Se faz presente quando a norma constitucional permite que lei ordinária a excepcione. Antes, se entendia que só era possível reduzir uma norma constitucional se a Constituição expressamente autorizasse, mas hoje entende-se que não, que mesmo sem a autorização é possível reduzir, respeitado um critério de razoabilidade. Sendo assim, a norma de eficácia jurídica contida é desde logo integralizada, produzindo plenos efeitos, podendo ser restringida pelo legislador ordinário. Na verdade, trata-se de norma constitucional de eficácia jurídica plena

**Normas programáticas.**

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

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

**NORMAS DE EFICÁCIA PLENA, CONTIDA E LIMITADA. NORMAS PROGRAMÁTICAS**

*Norma jurídica pode ser definida como o imperativo autorizante de conteúdo sancionatório. A imperatividade decorre do próprio caráter da norma, que regula a atividade humana, impondo condutas positivas ou negativas. (LISBOA, 2012) Pode-se dizer que a norma jurídica é a tentativa de impor um comportamento.*

A finalidade da norma jurídica é estabelecer a ordem social. (LISBOA, 2012)

A norma jurídica é ainda autorizante porque estabelece condutas a serem observadas de forma comissiva ou omissiva. A norma de direito é provida de sanção, porque impõe uma punição caso venha a ser descumprida. (LISBOA, 2012) Deve-se salientar que nem todas as normas jurídicas possuem sanções, porque há preceito normativo sem ela. Entretanto o inverso não é verdadeiro.

Dessa forma, pode-se classificar as normas jurídicas quanto à sanção da seguinte forma (LISBOA, 2012):

*Norma jurídica mais do que perfeita:* Além de possuir o preceito e sanção, fixa não apenas a nulidade ou anulabilidade do ato ou o seu desfazimento, mas também condena à reparação do dano causado.

*Norma jurídica perfeita:* Contém preceito e sanção, além de fixar a nulidade ou anulação de ato praticado em desconformidade.

*Norma jurídica menos que perfeita:* Aquela que se limita a impor pena pecuniária em desfavor do infrator ou estabelece uma conduta a ser por ele observada.

*Norma jurídica imperfeita:* Aquela que não possui nenhum conteúdo sancionatório.

A norma jurídica é uma norma ética de conduta, fixada pelo poder competente para promulgá-la. Esse poder é investido sobre uma pessoa indicada pelo eleitorado e têm a função de legislar ou sancionar leis. A lei estabelece preceitos que devem ser observados por seus destinatários para que se relacionem juridicamente.

Toda norma jurídica deve conter as seguintes características: utilidade, clareza, possibilidade, brevidade, honestidade e justiça.

Observando-se o princípio de justiça distributiva, a norma jurídica deve ser justa, mantendo a igualdade entre os destinatários.

A lei deve ser útil ao interesse coletivo, prevalecendo os interesses sociais sobre os individuais ou egóticos. O assunto regulado deve ser de possível cumprimento e o conteúdo da norma deve ser claro e preciso em seus termos.

A quantidade de leis deve ser reduzida, para que não gere insegurança social. A grande quantidade de leis gera essa insegurança devido ao não conhecimento real das leis. É evidente que ninguém conhece as leis em sua totalidade, mas, mesmo assim, prevalece o princípio da inescusabilidade da lei, ou seja, ninguém pode descumprir a lei alegando que não a conhece.

**1.1. Classificação**

Existem diversas classificações da norma jurídica, dentre elas, pode-se ressaltar as seguintes:

**1.1.1. Quanto à hierarquia**

*-Constitucional:* é a norma que regula a estrutura e organização do Estado, os direitos e as garantias constitucionais.





CÓD: OP-050NV-21  
7908403514687

# **TCE-SC**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**Auditor Fiscal de Controle Externo  
- Administração**

**EDITAL Nº 1 – TCE/SC, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2021**

**VOLUME II**

## ***Direito Financeiro***

1. Direito financeiro. Conceito e objeto. O Direito financeiro na Constituição Federal de 1988. Normas gerais e orçamento.....	01
2. Despesa pública. Conceito e classificação de despesa pública. Disciplina constitucional dos precatórios.....	04
3. Receita pública. Conceito. Ingresso e receitas. Classificação das receitas públicas.....	19
4. Dívida pública: conceito; evolução; classificação; disciplina jurídica e processamento.....	22
5. Orçamento público. Conceito, espécies e natureza jurídica. Princípios orçamentários.....	23
6. Fiscalização e controle orçamentário.....	26
7. Normas gerais de Direito Financeiro. Lei nº 4.320/1964 e suas alterações.....	27
8. Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal).....	35

## ***Ética no Serviço Público***

1. Ética e moral.....	01
2. Ética, princípios e valores.....	01
3. Ética e democracia: exercício da cidadania.....	02
4. Ética e função pública.....	03
5. Ética no setor público.....	05
6. Resolução nº TC-0087/2013 (Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina).....	06
7. Lei nº 8.429/1992 e suas alterações. Disposições gerais. Atos de improbidade administrativa.....	10
8. Lei nº 12.846/2013 e suas alterações.....	18

## ***Conhecimentos sobre Santa Catarina***

1. Realidade étnica, social, histórica, geográfica, cultural, política e econômica de Santa Catarina.....	01
---	----

## ***Administração Geral***

1. Evolução da administração. principais abordagens da administração (clássica até contingencial) Evolução da administração pública no Brasil (após 1930); reformas administrativas.....	01
2. A nova gestão pública; Governança, governabilidade e accountability na Administração Pública.....	31
3. Transparência na Administração Pública.....	39
4. Processos participativos de gestão pública.....	41
5. Qualidade na Administração Pública.....	42
6. Gestão por resultado na produção de serviços públicos.....	49
7. Plano de Reforma do Aparelho do Estado.....	51
8. Processo administrativo. Funções de administração: planejamento, organização, direção e controle. Processo de planejamento. Planejamento estratégico: visão, missão e análise SWOT, matriz GUT e ferramenta 5W2H. Análise competitiva e estratégias genéricas. Redes e alianças. Planejamento tático. Planejamento operacional. Administração por objetivos. Balanced scorecard. Processo decisório. Organização. Estrutura organizacional. Tipos de departamentalização: características, vantagens e desvantagens de cada tipo. Organização informal. Cultura organizacional. Direção. Motivação e liderança. Comunicação. Descentralização e delegação. Controle. Características. Tipos, vantagens e desvantagens. Sistema de medição de desempenho organizacional.....	52
9. Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional. Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas. Recrutamento e seleção de pessoas. Objetivos e características. Principais tipos, características, vantagens e desvantagens. Principais técnicas de seleção de pessoas: características, vantagens e desvantagens. Análise e descrição de cargos. Capacitação de pessoas. Gestão de desempenho. Gestão por competências. Carreira.....	103
10. Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ferramentas de gestão da qualidade.....	131
11. Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos. Principais características dos modelos de gestão de projetos. Projetos e suas etapas.....	135
12. Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos. Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos. Noções de estatística aplicada ao controle e à melhoria de processos. BPM.....	137
13. Administração Financeira. Indicadores de Desempenho. Tipo. Variáveis. Princípios gerais de alavancagem operacional e financeira. Planejamento financeiro de curto e longo prazo. Conceitos básicos de análise de balanços e demonstrações financeiras.....	144

---

## **Administração Pública**

1. As Reformas Administrativas E A Redefinição Do Papel Do Estado; Reforma Do Serviço Civil (Mérito, Flexibilidade E Responsabilização) E Reforma Do Aparelho Do Estado . . . . .	01
2. Administração Pública: Do Modelo Racional- Legal Ao Paradigma Pós-Burocrático; O Estado Oligárquico E Patrimonial, O Estado Autoritário E Burocrático, O Estado Do Bem-Estar, O Estado Regulador . . . . .	04
3. Processos Participativos De Gestão Pública: Conselhos De Gestão, Orçamento Participativo, Parceria Entre Governo E Sociedade	13
4. Governo Eletrônico; Transparência Da Administração Pública; Controle Social E Cidadania; Accountability . . . . .	14
5. Gestão Por Resultados Na Produção De Serviços Públicos . . . . .	22
6. Comunicação Na Gestão Pública E Gestão De Redes Organizacionais . . . . .	34
7. Administração De Pessoal . . . . .	45
8. Administração De Compras E Materiais: Processos De Compras Governamentais E Gerenciamento De Materiais E Estoques. . . . .	61
9. Governabilidade E Governança; Intermediação De Interesses (Clientelismo, Corporativismo E Neocorporativismo) . . . . .	81
10. Mudanças Institucionais: Conselhos, Organizações Sociais, Organização Da Sociedade Civil De Interesse Público (Oscip), Agência Reguladora, Agência Executiva, Consórcios Públicos . . . . .	82
11. Processo De Formulação E Desenvolvimento De Políticas. Construção De Agendas, Formulação De Políticas, Implementação De Políticas . . . . .	89
12. As Políticas Públicas No Estado Brasileiro Contemporâneo; Descentralização E Democracia; Participação, Atores Sociais E Controle Social; Gestão Local, Cidadania E Equidade Social . . . . .	90
13. Gestão De Projetos. Elaboração, Análise E Avaliação De Projetos . . . . .	94
14. Planejamento E Avaliação Nas Políticas Públicas. Conceitos Básicos De Planejamento. Aspectos Administrativos, Técnicos, Econômicos E Financeiros. Formulação De Programas E Projetos. Avaliação De Programas E Projetos. Tipos De Avaliação. Análise Custobenefício E Análise Custo-Efetividade. . . . .	96
15. Lei Nº 12.527/2011 (Lei De Acesso À Informação) . . . . .	104
16. Lei Complementar Nº 131/2009 (Lei Da Transparência) . . . . .	110

## **Administração Orçamentária e Financeira e Orçamento Público**

1. Orçamento público. Conceito. Técnicas orçamentárias. Princípios orçamentários. . . . .	01
2. Ciclo orçamentário. Processo orçamentário. . . . .	17
3. O orçamento público no Brasil. Sistema de planejamento e de orçamento federal. Plano plurianual. Diretrizes orçamentárias. Orçamento anual. Sistema e processo de orçamentação. Classificações orçamentárias. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais . . . . .	20
4. Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações. Alterações orçamentárias . . . . .	22
5. Receita pública. Conceito e classificações. Estágios. Fontes. Dívida ativa . . . . .	25
6. Despesa pública. Conceito e classificações. Estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida flutuante e fundada. Suprimento de fundos . . . . .	27
7. Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal) . . . . .	40
8. Lei nº 4.320/1964 e suas alterações . . . . .	52
9. Transferências voluntárias . . . . .	60

---

**DIREITO FINANCEIRO. CONCEITO E OBJETO. O DIREITO FINANCEIRO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. NORMAS GERAIS E ORÇAMENTO**

Conceito Administração Pública, conforme entendimento da Professora Maria Sylvania Di Pietro:

“Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (2007:59) indica duas versões para a origem do vocábulo administração. Para uns, vem de ad (preposição) mais ministro, as, are (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de ad manus trahere, que envolve ideia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia. O mesmo autor demonstra que a palavra administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo.

Em resumo, o vocábulo tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar.

Por isso mesmo, alguns autores dão ao vocábulo administração, no direito público, sentido amplo para abranger a legislação e a execução. Outros, nela incluem a função administrativa propriamente dita e a função de governo.

Quer no direito privado quer no direito público, os atos de administração limitam-se aos de guarda, conservação e percepção dos frutos dos bens administrados; não incluem os de alienação. Neles, há sempre uma vontade externa ao administrador a impor-lhe a orientação a seguir.

Consoante Ruy Cirne Lima (1982:51-52), existe na relação de administração uma “relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente”.

Distinguindo administração e propriedade, ele diz que “na administração o dever e a finalidade são predominantes; no domínio, a vontade”. Administração é a atividade do que não é senhor absoluto. Tanto na Administração Privada, como na Pública, há uma atividade dependente de uma vontade externa, individual ou coletiva, vinculada ao princípio da finalidade; vale dizer que toda atividade de administração deve ser útil ao interesse que o administrador deve satisfazer.

No caso da Administração Pública, a vontade decorre da lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo administrador.

Basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;

b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Há, ainda, outra distinção que alguns autores costumam fazer, a partir da ideia de que administrar compreende planejar e executar:

a) em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;

b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Sob esses vários aspectos é que se procederá ao estudo da Administração Pública nos itens subsequentes.”

Para discorrermos a respeito deste tema traremos na íntegra os ensinamentos do Professor Dr. LEONARDO DE ANDRADE COSTA, conforme segue:

“Enquanto a Constituição Federal utiliza a expressão “limitações do poder de tributar” (vide o título da Seção II do Capítulo I do Título VI da CR-88 — art. 150 a 152), o CTN lança o termo “limitações à competência tributária” (cf. art. 9º), o que não tem maior relevância sob o ponto de vista prático.

Parece, contudo, mais apropriada a expressão adotada pelo constituinte originário (“limitações do poder de tributar”), porquanto tais limites são conexos à prerrogativa impositiva do Ente Político, sendo a competência tributária instrumento por meio do qual se espalha tal poder entre todos os legitimados para instituir tributos, isto é, os entes políticos autônomos.

Segundo Hugo de Brito Machado, a limitação ao poder de tributar em sentido amplo compreende “toda e qualquer restrição imposta pelo sistema jurídico às entidades dotadas desse poder”. Já em sentido estrito, consiste:

no conjunto de regras estabelecidas pela Constituição Federal, em seus artigos 150 a 152, nos quais residem princípios fundamentais do Direito Constitucional Tributário, a saber:

- a. legalidade (art. 150, I);
- b. isonomia (art. 150, II);
- c. irretroatividade (art. 150, III, ‘a’);
- d. anterioridade (art. 150, III, ‘b’);
- e. proibição do confisco (art. 150, IV);
- f. liberdade de tráfego (art. 150, V);
- g. outras limitações (arts 151 e 152).

Complementa o autor: “o legislador infraconstitucional de cada uma das pessoas jurídicas de Direito Público, ao criar um imposto, não pode atuar fora do campo que a Constituição Federal lhe reserva”. Assim sendo, as limitações qualificadas pelo mencionado autor em sentido amplo decorrem da conjunção das normas que conferem a prerrogativa de instituir tributo, a qual já contém em si os delineamentos de sua contenção, os referidos princípios fundamentais do Direito Constitucional Tributário, assim como as denominadas imunidades.

**ÉTICA E MORAL**

São duas ciências de conhecimento que se diferenciam, no entanto, tem muitas interligações entre elas.

A moral se baseia em regras que fornecem uma certa previsão sobre os atos humanos. A moral estabelece regras que devem ser assumidas pelo homem, como uma maneira de garantia do seu bem viver. A moral garante uma identidade entre pessoas que podem até não se conhecer, mas utilizam uma mesma referência de Moral entre elas.

A Ética já é um estudo amplo do que é bem e do que é mal. O objetivo da ética é buscar justificativas para o cumprimento das regras propostas pela Moral. É diferente da Moral, pois não estabelece regras. A reflexão sobre os atos humanos é que caracterizam o ser humano ético.

Ter Ética é fazer a coisa certa com base no motivo certo.

Ter Ética é ter um comportamento que os outros julgam como correto.

A noção de Ética é, portanto, muito ampla e inclui vários princípios básicos e transversais que são:

1. O da Integridade – Devemos agir com base em princípios e valores e não em função do que é mais fácil ou do que nos trás mais benefícios

2. O da Confiança/Credibilidade – Devemos agir com coerência e consistência, quer na ação, quer na comunicação.

3. O da Responsabilidade – Devemos assumir a responsabilidade pelos nossos atos, o que implica, cumprir com todos os nossos deveres profissionais.

4. O de Justiça – As nossas decisões devem ser suportadas, transparentes e objetivas, tratando da mesma forma, aquilo que é igual ou semelhante.

5. O da Lealdade – Devemos agir com o mesmo espírito de lealdade profissional e de transparência, que esperamos dos outros.

6. O da Competência – Devemos apenas aceitar as funções para as quais tenhamos os conhecimentos e a experiência que o exercício dessas funções requer.

7. O da Independência – Devemos assegurar, no exercício de funções de interesse público, que as nossas opiniões, não são influenciadas, por fatores alheios a esse interesse público.

Abaixo, alguns Desafios Éticos com que nos defrontamos diariamente:

1. Se não é proibido/ilegal, pode ser feito – É óbvio que, existem escolhas, que embora, não estando especificamente referidas, na lei ou nas normas, como proibidas, não devem ser tomadas.

2. Todos os outros fazem isso – Ao longo da história da humanidade, o homem esforçou-se sempre, para legitimar o seu comportamento, mesmo quando, utiliza técnicas eticamente reprováveis.

Nas organizações, é a ética no gerenciamento das informações que vem causando grandes preocupações, devido às consequências que esse descuido pode gerar nas operações internas e externas. Pelo Código de Ética do Administrador capítulo I, art. 1º, inc. II, um dos deveres é: “manter sigilo sobre tudo o que souber em função de sua atividade profissional”, ou seja, a manutenção em segredo de toda e qualquer informação que tenha valor para a organização é responsabilidade do profissional que teve acesso à essa informação, podendo esse profissional que ferir esse sigilo responder até mesmo criminalmente.

Uma pessoa é ética quando se orienta por princípios e convicções.

**ÉTICA, PRINCÍPIOS E VALORES**

**Princípios, Valores e Virtudes**

Princípios são preceitos, leis ou pressupostos considerados universais que definem as regras pela qual uma sociedade civilizada deve se orientar.

Em qualquer lugar do mundo, princípios são incontestáveis, pois, quando adotados não oferecem resistência alguma. Entende-se que a adoção desses princípios está em consonância com o pensamento da sociedade e vale tanto para a elaboração da constituição de um país quanto para acordos políticos entre as nações ou estatutos de condomínio.

O princípios se aplicam em todas as esferas, pessoa, profissional e social, eis alguns exemplos: amor, felicidade, liberdade, paz e plenitude são exemplos de princípios considerados universais.

Como cidadãos – pessoas e profissionais -, esses princípios fazem parte da nossa existência e durante uma vida estaremos lutando para torná-los inabaláveis. Temos direito a todos eles, contudo, por razões diversas, eles não surgem de graça. A base dos nossos princípios é construída no seio da família e, em muitos casos, eles se perdem no meio do caminho.

De maneira geral, os princípios regem a nossa existência e são comuns a todos os povos, culturas, eras e religiões, queiramos ou não. Quem age diferente ou em desacordo com os princípios universais acaba sendo punido pela sociedade e sofre todas as consequências.

Valores são normas ou padrões sociais geralmente aceitos ou mantidos por determinado indivíduo, classe ou sociedade, portanto, em geral, dependem basicamente da cultura relacionada com o ambiente onde estamos inseridos. É comum existir certa confusão entre valores e princípios, todavia, os conceitos e as aplicações são diferentes.

Diferente dos princípios, os valores são pessoais, subjetivos e, acima de tudo, contestáveis. O que vale para você não vale necessariamente para os demais colegas de trabalho. Sua aplicação pode ou não ser ética e depende muito do caráter ou da personalidade da pessoa que os adota.

Na prática, é muito mais simples ater-se aos valores do que aos princípios, pois este último exige muito de nós. Os valores completamente equivocados da nossa sociedade – dinheiro, sucesso, luxo e riqueza – estão na ordem do dia, infelizmente. Todos os dias somos convidados a negligenciar os princípios e adotar os valores ditados pela sociedade.

Virtudes, segundo o Aurélio, são disposições constantes do espírito, as quais, por um esforço da vontade, inclinam à prática do bem. Aristóteles afirmava que há duas espécies de virtudes: a intelectual e a moral. A primeira deve, em grande parte, sua geração e crescimento ao ensino, e por isso requer experiência e tempo; ao passo que a virtude moral é adquirida com o resultado do hábito.

Segundo Aristóteles, nenhuma das virtudes morais surge em nós por natureza, visto que nada que existe por natureza pode ser alterado pela força do hábito, portanto, virtudes nada mais são do que hábitos profundamente arraigados que se originam do meio onde somos criados e condicionados através de exemplos e comportamentos semelhantes.

Uma pessoa pode ter valores e não ter princípios. Hitler, por exemplo, conhecia os princípios, mas preferiu ignorá-los e adotar valores como a supremacia da raçaariana, a aniquilação da oposição e a dominação pela força.

No mundo corporativo não é diferente. Embora a convivência seja, por vezes, insuportável, deparamo-nos com profissionais que atropelam os princípios, como se isso fosse algo natural, um

**REALIDADE ÉTNICA, SOCIAL, HISTÓRICA, GEOGRÁFICA, CULTURAL, POLÍTICA E ECONÔMICA DE SANTA CATARINA**

**História de Santa Catarina**

Com a descoberta das ricas terras do Brasil, Santa Catarina logo entrou na rota dos navegadores europeus. A primeira expedição significativa a chegar a Santa Catarina foi a do português Juan Dias Solis, em 1515. O litoral catarinense era habitado por índios carijós, do grupo tupi-guarani. O navegador deu o nome de “Baía dos perdidos” às águas entre a Ilha de Santa Catarina e o continente por conta do naufrágio de uma embarcação no local.

O italiano Sebastião Caboto, a serviço da Espanha, chega com sua expedição em 1526 e, ao publicar seus mapas referentes à região, denominava a Ilha de Santa Catarina de “Porto dos Patos”. O nome de Santa Catarina aparece, pela primeira vez, no mapa-mundi de Diego Ribeiro, de 1529. Há divergências quanto ao responsável pela denominação de Santa Catarina: alguns autores atribuem a Sebastião Caboto, em homenagem à sua esposa, Catarina Medrano; outros defendem que tenha sido em homenagem a Santa Catarina de Alexandria, festejada pela igreja católica em 25 de novembro.

O Estado começou a ser realmente povoado em 1637, com a chegada dos bandeirantes, que iniciaram a ocupação da futura capital, Nossa Senhora do Desterro, mais tarde nomeada de Florianópolis. Em 1660, foi fundada a vila de Nossa Senhora da Graça, hoje São Francisco do Sul. Em 1714, era criado o segundo município de Santa Catarina, chamado de Santo Antônio dos Anjos da Laguna, conhecido hoje como Laguna.

Em 1739, Santa Catarina passou a ser o posto português mais avançado da América do Sul, o que ambicionou os espanhóis que decidiram invadir a ilha, em 1777. Os espanhóis expulsaram tropas e autoridades para o continente, sendo a ilha devolvida para Portugal após o Tratado de Santo Idelfonso naquele mesmo ano.

Os imigrantes alemães chegaram na região em 1829 e os italianos em 1877, onde instalaram diversas colônias. A primeira colônia européia em Santa Catarina foi instalada em São Pedro de Alcântara em 1829. Eram 523 colonos católicos vindos de Bremem, Alemanha. A colônia de Blumenau, no Vale do Itajaí, foi fundada em 1850 por Hermann Blumenau.

Em 1839, aconteceu a Revolução Farroupilha, que tinha como principal objetivo transformar Santa Catarina em uma República, separada do restante do país. Os farrapos tomaram a cidade de Laguna nomeando-a cidade Juliana de Laguna, onde foi instalado o Governo da República Farroupilha. Em 1845, os farrapos foram derrotados. O Estado também esteve envolvido na Guerra do Contestado, que aconteceu no ano de 1912 e durou até 1916.

**Geografia de Santa Catarina**

A diversidade geográfica e humana de Santa Catarina é surpreendente para um território de apenas 95,4 mil km<sup>2</sup>, o menor Estado do Sul do Brasil. Uma viagem de poucas horas de carro é suficiente para experimentar mudanças radicais no clima, na paisagem, nos sotaques e culturas. O Estado é dividido em oito principais regiões: Litoral, Nordeste, Planalto Norte, Vale do Itajaí, Planalto Serrano, Sul, Meio-Oeste e Oeste.

Santa Catarina fica no centro geográfico das regiões de maior desempenho econômico do país, Sul e Sudeste, e em uma posição estratégica no Mercosul. O Estado faz fronteira com o Paraná (ao Norte), Rio Grande do Sul (ao Sul), Oceano Atlântico (Leste) e Argentina (Oeste). O horário é o de Brasília (DF). Uma vez por ano - geralmente entre outubro e fevereiro - adota-se o horário de verão, quando os relógios são adiantados uma hora para poupar energia.

O clima subtropical úmido, predominante em SC, proporciona temperaturas agradáveis, que variam de 13 a 25° C, com chuvas distribuídas durante todo o ano. Ao contrário da maior parte do território brasileiro, aqui as quatro estações são bem definidas. Os verões são quentes e ensolarados. E no inverno, a região do Planalto Serrano, com altitudes que atingem 1.820 metros, é onde há a maior ocorrência de neve no Brasil. A vegetação é variada, sendo encontrados mangues, restingas, praias, dunas e Mata Atlântica.

O Estado tem 295 municípios e a Capital é Florianópolis. Entre as maiores cidades, destacam-se Joinville, Blumenau, Itajaí, Balneário Camboriú, Chapecó, Criciúma, Lages e Jaraguá do Sul.

**Economia de Santa Catarina é rica e diversificada**

A economia catarinense é bastante diversificada e está organizada em vários polos distribuídos por diferentes regiões do Estado. A diversidade de climas, paisagens e relevos estimula o desenvolvimento de inúmeras atividades, da agricultura ao turismo, atraindo investidores de segmentos distintos e permitindo que a riqueza não fique concentrada em apenas uma área.

A Grande Florianópolis destaca-se nos setores de tecnologia, turismo, serviços e construção civil. O Norte é polo tecnológico, moveleiro e metal-mecânico. O Oeste concentra atividades de produção alimentar e de móveis. O Planalto Serrano tem a indústria de papel, celulose e da madeira. O Sul destaca-se pelos segmentos do vestuário, plásticos descartáveis, carbonífero e cerâmico. No Vale do Itajaí, predomina a indústria têxtil e do vestuário, naval e de tecnologia. O turismo é outro ponto forte da economia catarinense.

**Turismo**

No verão, os 500 quilômetros de praias, emoldurados por lagoas e a exuberante Mata Atlântica recebem visitantes do mundo todo. No inverno, a Serra é o destino de quem busca um retiro para aproveitar o frio. Há, ainda, opções como o Vale Europeu e o Caminho dos Príncipes, que resgatam as tradições dos primeiros imigrantes do Estado, e rios e montanhas onde os mais corajosos podem se aventurar em esportes radicais. E, também, o Parque Beto Carrero World, o maior parque temático da América Latina.

Opções como estas fazem o turismo catarinense ser reconhecido nacional e internacionalmente. A Capital Florianópolis é hoje um dos principais destinos turísticos do Brasil, com opções de praias tanto para quem gosta da agitação da vida moderna quanto para aqueles que buscam a tranquilidade de comunidades do interior. No Vale do Itajaí, cidades como Blumenau, Brusque e Pomerode preservam a cultura e as tradições dos imigrantes que colonizaram a região. É no Vale, também, que se concentram os principais eventos do Circuito de Festas de Outubro, liderado pela Oktoberfest, de Blumenau. Em Joinville, o Caminho dos Príncipes é outro roteiro que oferece um resgate dos costumes dos primeiros imigrantes.

**EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO. PRINCIPAIS ABORDAGENS DA ADMINISTRAÇÃO (CLÁSSICA ATÉ CONTINGENCIAL);  
EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (APÓS 1930); REFORMAS ADMINISTRATIVAS**

**ADMINISTRAÇÃO GERAL**

**Definição e visão geral da Administração**

Administração é, segundo o Dicionário Houaiss, “ato, processo ou efeito de administrar”. E este verbo etimologicamente vem do latim “administrare”, significando “ajudar em alguma coisa, servir alguém, ocupar-se de, dirigir, governar, reger, executar, administrar”. Na mesma linha, “a palavra administração deriva da expressão latina “administratio” e significa a ação de governar, de dirigir, de supervisionar, de gerir os negócios próprios ou de terceiros” (CASSIANO, BARRETTI, 1980, p.18).

O Professor Natanael C. Pereira descreve as habilidades do administrador em seu trabalho no Instituto Federal de São Paulo (2014)<sup>1</sup>:

Segundo Katz, existem três tipos de habilidades que o administrador deve possuir para trabalhar com sucesso: habilidade técnica, habilidade humana e habilidade conceitual. Habilidade é o processo de visualizar, compreender e estruturar as partes e o todo dos assuntos administrativos das empresas, consolidando resultados otimizados pela atuação de todos os recursos disponíveis. A seguir é apresentado a definição das três habilidades e na Fig. 3 é apresentado os níveis organizacionais e a três habilidades do administrador segundo Katz.

- habilidade técnica: consiste em utilizar conhecimentos, métodos, técnicas e equipamentos necessários para realização de tarefas específicas por meio da experiência profissional;
- habilidade humana: consiste na capacitação e discernimento para trabalhar com pessoas, comunicar, compreender suas atitudes e motivações e desenvolver uma liderança eficaz;
- habilidade conceitual: consiste na capacidade para lidar com ideias e conceitos abstratos. Essa habilidade permite que a pessoa faça abstrações e desenvolva filosofias e princípios gerais de ação.

A adequada combinação dessas habilidades varia à medida que um indivíduo sobe na escala hierárquica, de posições de supervisão a posição de alta direção.

A TGA (Teoria Geral da Administração) se propõe a desenvolver a habilidade conceitual, ou seja, a desenvolver a capacidade de pensar, de definir situações organizacionais complexas, de diagnosticar e de propor soluções.

Contudo essas três habilidades – técnicas, humanas e conceituais – requerem certas competências pessoais para serem colocadas em ação com êxito. As competências – qualidades de quem é capaz de analisar uma situação, apresentar soluções e resolver assuntos ou problemas. O administrador para ser bem sucedido profissionalmente precisa desenvolver três competências duráveis: o conhecimento, a perspectiva e a atitude.

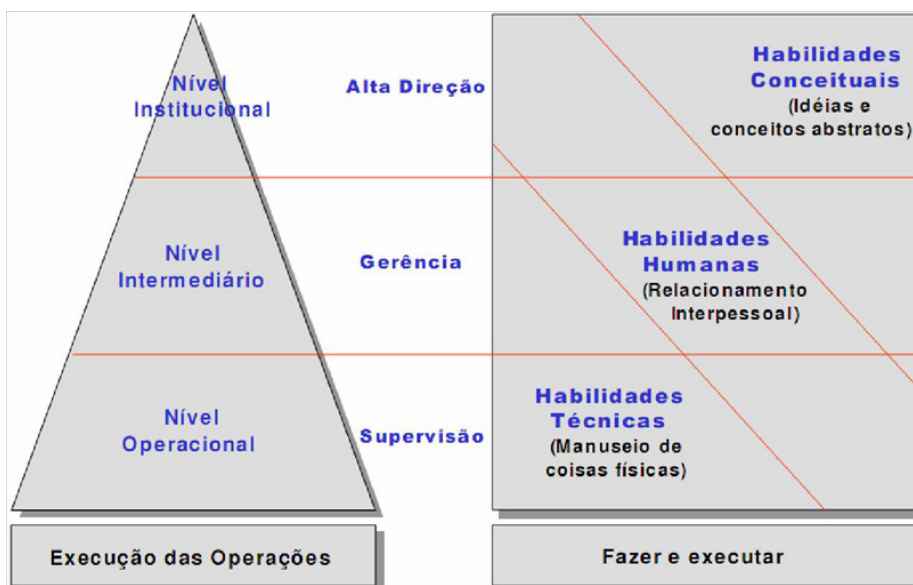


Figura – Níveis Organizacionais e as três Habilidades do Administrador segundo Katz.

**Conhecimento** significa todo o acervo de informações, conceitos, ideias, experiências, aprendizagens que o administrador possui a respeito de sua especialidade. Como o conhecimento muda a cada instante em função da mudança e da inovação que ocorrem com intensidade cada vez maior, o administrador precisa atualizar-se constantemente e renová-lo continuamente. Isso significa aprender a aprender, a ler, a ter contato com outras pessoas e profissionais e, sobretudo reciclar-se continuamente para não tornar-se obsoleto e ultrapassado;

**Perspectiva** significa a capacidade de colocar o conhecimento em ação. Em saber transformar a teoria em prática. Em aplicar o conhecimento na análise das situações e na solução dos problemas e na condução do negócio. É a perspectiva que dá autonomia e independência ao administrador, que não precisa perguntar ao chefe o que deve fazer e como fazer nas suas atividades;

1. Introdução à Administração – Curso Superior de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas do Instituto Federal de São Paulo – Campus São Carlos. Obtido em [http://www.cefetsp.br/edu/natanael/Apostila\\_ADM\\_parte1.pdf](http://www.cefetsp.br/edu/natanael/Apostila_ADM_parte1.pdf)

**AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO; REFORMA DO SERVIÇO CIVIL (MÉRITO, FLEXIBILIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO) E REFORMA DO APARELHO DO ESTADO**

**Reforma do Estado**

A reforma do Estado, iniciada em 1995, com o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, estabelece mudanças na ordem econômica, nos direitos sociais, nos sistemas político, judiciário e tributário, produzindo efeitos imediatos sobre a vida dos cidadãos, servidores ou agentes públicos.

Esta reforma, baseada no estabelecido pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, aprovado em novembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado do Conselho de Governo que apresenta um verdadeiro diagnóstico da “crise” por que passa o Estado Brasileiro e a Administração Pública, define objetivos e estabelece diretrizes para que o Governo Fernando Henrique Cardoso possa intervir com o objetivo de efetuar uma reforma da administração pública.

Este documento cria condições para uma verdadeira reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, preparando a administração pública brasileira para o cenário globalizado que ora se apresenta a nível mundial e seus desafios.

A “Reforma do Aparelho do Estado”, que ora testemunhamos, trará profundas mudanças a médio e, principalmente, longo prazo sobre as formas de organização adotadas pelo Estado para atender aos seus fins.

A reforma visa atingir os objetivos do neoliberalismo, que é o estabelecimento do “Estado Mínimo”, reduzido, em oposição ao Estado “inchado” e paternalista que dominou a Administração Pública do Brasil no último século.

Realmente, desde o período do pós-guerra, o Brasil nunca esteve tão descentralizado (igualando-se a indicadores das federações de países desenvolvidos), e tampouco teve um plano de estabilização tão profícuo, onde a ideia central é a de que os dois processos podem ser compatíveis e consistentes.

Poderes muito concentrados, exagerada burocratização, nepotismo, empreguismo, excesso de cargos de confiança e desmedido controle político fizeram parte do Estado Burocrático que hoje a reforma se dispõe a sepultar.

Durante os anos 90, o Brasil atravessou os primeiros estágios rumo a uma moderna reorganização capitalista, baseada neste novo caráter do Estado. Sua transição econômica tem sido gradual, mas o país tem tentado se precaver contra possíveis retrocessos.

Para muitos o Brasil parece, finalmente, ter encontrado uma direção e estar saindo do caminho legado por duas décadas frustrantes e perdas de estagnação econômica e perturbação política. Apesar de nem todos concordarem que as mudanças são mais positivas do que negativas, é possível admitir que mudanças profundas vêm acontecendo, em vista do período que o país simplesmente deixou de crescer.

O modelo econômico do Brasil mudou radicalmente. Na nova economia, os investidores têm a liberdade de fazer suas próprias escolhas de investimento, baseados nas mudanças de mercado.

Através do Plano Real, o país conseguiu derrubar a inflação, reduziu dramaticamente o papel do Estado na economia, e vem encorajando maiores investimentos do setor privado para garantir um crescimento sustentável a longo prazo. Desde julho de 1994, com a introdução da nova moeda, a inflação despencou de uma taxa mensal de 50% ao mês na primeira metade deste mesmo ano para apenas 6,2% no ano de 2000.

A estabilização econômica, a longo prazo, com maior crescimento, depende da contínua privatização do setor público e do sucesso do Programa de Ajuste Fiscal introduzido em outubro de 1998, em resposta à crise financeira mundial.

O país obteve progressos em suas reformas apesar da crise asiática, no fim de 1997, da Rússia, durante o ano de 1998, passou por uma turbulência que o levou à liberação do câmbio e, em 2001, enfrenta com pulso firme a crise na Argentina, dando sinais de que está conseguindo segurar os possíveis abalos externos que vez ou outra insistem em sacolejar nossa ainda “pré-adolescente” economia.

O Brasil tem uma responsabilidade particular para administrar sua economia de modo consistente com o bem-estar econômico e social de seu povo. Por isso, o orçamento federal é uma ferramenta importantíssima para a implementação de políticas federais e prioridades da sociedade, devendo permitir gastos adequados para a satisfação das necessidades atuais da nação.

Isto inclui o papel do Governo Federal auxiliando, por meio de investimentos, os indivíduos, comunidades e Estados, não devendo desperdiçar recursos em atividades esbanjadoras e destrutivas, como gastos militares, por exemplo.

A fim de alcançar um ambiente econômico justo e estável e encorajar o desenvolvimento humano e dos recursos materiais, o Brasil deve se engajar numa forma de implementar um sistema de impostos mais progressivo e global, sanando as atuais falhas que permitem a concentração de riqueza. Também deve adotar políticas monetárias e fiscais que promovam a produção sustentável com preços estáveis e aumento das oportunidades de emprego.

Evidentemente que não existem milagres, pois investimento também requer produção.

Por outro lado, diante das mudanças que vêm acontecendo, a sociedade civil e o setor privado surgem como novos aliados do Estado antes chamado “paternalista”. Este último ainda é o principal agente em todo o processo de desenvolvimento de uma nação, mas já não mais adota soluções dentro de um “vácuo” onde agia como ator principal e exclusivo.

A participação da sociedade civil e do setor privado, neste sentido, constrói uma “confiança social” que, em contrapartida, determinam uma estabilidade e transparência necessários para superar as dificuldades a serem vencidas através da ação em conjunto.

O “novo” Estado ambicionado pela sociedade brasileira pressupõe um modelo capaz de assumir um projeto nacional de desenvolvimento e, por isso mesmo, de um Estado que seja democrático e socialmente controlado.

A reforma de um Estado que introduz um novo modelo de gestão cria condições para a implementação de um novo tipo de desenvolvimento econômico-social, fundado nos valores da democracia. Assim, a democratização do Estado é uma consequência natural da reforma do Estado, e evidentemente, a salvaguarda do exercício da cidadania.

**Reforma Administrativa**

Como visto, o Governo Federal lançou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual definiu os objetivos e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

A importância da Reforma Administrativa reside nas implicações desta reestruturação para a nação, como a redução da interferência do Estado na economia, a redução do déficit público e a melhoria na qualidade e eficiência dos serviços públicos e prováveis alterações nos mecanismos de controle dos recursos públicos.



## ORÇAMENTO PÚBLICO. CONCEITO. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

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

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

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

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

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

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

Pode-se melhorar a informação oferecida aos cidadãos sem dificultar o entendimento, através da técnica chamada análise vertical, agrupando as receitas e despesas em conjuntos (atividade, grupo, função), destacando-se individualmente aqueles que tenham participação significativa. É apresentada a participação percentual dos valores destinados a cada item no total das despesas ou receitas. Em vez de comunicar um conjunto de números de difícil entendimento ou valores sem base de comparação, é possível divulgar informações do tipo “a prefeitura vai gastar 15% dos seus recursos com pavimentação”, por exemplo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os orçamentos sintéticos, ao apresentar o orçamento (ou partes dele, como o plano de obras e os orçamentos setoriais) de forma resumida, fornecem uma informação rápida e acessível. A análise vertical permite compreender o que de fato influencia a receita e para onde se destinam os recursos, sem a “poluição numérica” de dezenas de rubricas de baixo valor. Funciona como um demonstrativo de origens e aplicações dos recursos da prefeitura, permitindo identificar com clareza o grau de dependência do governo de recursos próprios e de terceiros, a importância relativa das principais despesas, através do esclarecimento da proporção dos recursos destinada ao pagamento do serviço de terceiros, dos materiais de consumo, encargos financeiros, obras, etc.

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

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

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

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