



CÓD: OP-0040T-23
7908403543977

CGE – PB

CONTROLADORIA GERAL DA PARAÍBA

Auditor de Contas Públicas- Comum para todas as especialidades

EDITAL Nº 001/2023/SEAD/CGE
VOLUME 1

Língua Portuguesa

1. Interpretação e Compreensão de texto.	7
2. Organização estrutural dos textos.	7
3. Marcas de textualidade: coesão, coerência e intertextualidade.	8
4. Tipos textuais: descrição, narração, exposição, argumentação e injunção; características específicas de cada tipo. Gêneros textuais e domínios discursivos: textos informativos, publicitários, propagandísticos, normativos, didáticos e divinatórios; características específicas de cada gênero.....	9
5. Textos literários e não literários.	10
6. Tipologia da frase portuguesa. Estrutura da frase portuguesa: operações de deslocamento, substituição, modificação e correção.	10
7. Problemas estruturais das frases.	17
8. Norma culta.	17
9. Pontuação e sinais gráficos.	18
10. Organização sintática das frases: termos e orações. Ordem direta e inversa.	22
11. Tipos de discurso.	26
12. Registros de linguagem. Funções da linguagem.	28
13. Elementos dos atos de comunicação.	29
14. Estrutura e formação de palavras.	30
15. Formas de abreviação.	31
16. Classes de palavras; os aspectos morfológicos, sintáticos, semânticos e textuais de substantivos, adjetivos, artigos, numerais, pronomes, verbos, advérbios, conjunções e interjeições; os modalizadores.	33
17. Semântica: sentido próprio e figurado; antônimos, sinônimos, parônimos e hiperônimos. Polissemia e ambiguidade.....	39
18. Os dicionários: tipos;	41
19. a organização de verbetes.	43
20. Vocabulário: neologismos, arcaísmos, estrangeirismos;	51
21. latinismos.	52
22. Ortografia e acentuação gráfica.....	53
23. A crase.	53

Língua Inglesa

1. Estratégias de leitura em língua inglesa: compreensão de tipos textuais diversos; reconhecimento de informações específicas; capacidade de análise e síntese.....	61
2. Inferência e predição	61
3. Reconhecimento de organização semântica e discursiva	62
4. Uso de palavras mais frequentes.....	62
5. Sinonímia e antonímia	70
6. Funções retóricas.....	71
7. Percepção de metáfora e metonímia.....	72
8. Aspectos sintático-gramaticais relevantes à compreensão de texto: artigos definidos e indefinidos.....	73
9. Tempos e modos verbais	74
10. Uso de preposições.....	77
11. Conjunções	79

ÍNDICE

12. Pronomes.....	81
13. Modais	82
14. Concordância nominal e verbal	86
15. Formação e classe de palavras.....	88
16. Expressões idiomáticas	89
17. Relações de subordinação e coordenação.....	89
18. Voz passiva.....	90
19. Discurso direto e indireto	92

Administração Pública e Políticas Públicas

1. Princípios Básicos da Administração Pública	103
2. Processo organizacional: planejamento, direção, comunicação, controle e avaliação	104
3. Gestão da Qualidade: excelência nos serviços públicos	109
4. Gestão de Serviços e coprodução	112
5. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública e Modelo de Excelência em Gestão Pública	115
6. Balanced scorecard	138
7. Gestão de projetos.....	138
8. Gestão de processos	139
9. Objetivos estratégicos, estratégias, indicadores de gestão, relacionamento entre estratégias e objetivos estratégicos. Mapa estratégico, administração gerencial	141
10. Gestão pública eficiente, eficaz e efetiva	146
11. PDCA, monitoramento e avaliação	148
12. Políticas públicas. O ciclo das políticas públicas (construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação).	149
13. Planejamento nas organizações públicas.....	150
14. O ciclo do planejamento (análise do ambiente, objetivos estratégicos, missão, visão, valores)	150
15. Intermediação de interesses (clientelismo, corporativismo e neocorporativismo)	151
16. Corrupção e políticas públicas: fatores que influenciam a incidência de corrupção e fatores que promovem a qualidade das políticas públicas	155
17. Papel das instituições nas políticas públicas.....	155
18. Indicadores de políticas públicas	156
19. Noções básicas de Avaliação de Políticas públicas.....	157
20. Governança de Políticas Públicas.....	159

Direito Constitucional

1. Constituição da República Federativa do Brasil	165
2. Aplicabilidade das normas constitucionais; Normas de eficácia plena, contida e limitada; Normas programáticas.....	166
3. Princípios Fundamentais.....	169
4. Direitos e garantias fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, partidos políticos	169
5. Organização político-administrativa do Estado: Estado federal brasileiro, União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios.....	179

ÍNDICE

6. Administração Pública: disposições gerais; servidores públicos.....	186
7. Poder Executivo: atribuições e responsabilidades do presidente da República	191
8. Poder Legislativo: estrutura, funcionamento e atribuições, processo legislativo, fiscalização contábil, financeira e orçamentária, comissões parlamentares de inquérito.....	193
9. Poder Judiciário: disposições gerais, órgãos do poder judiciário e organização e competências.....	202
10. Funções essenciais à justiça: Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública.....	213
11. Ordem Econômica e Financeira: princípios gerais da atividade econômica; Atividade econômica do Estado	217
12. Ordem social.....	224

Direito Administrativo

1. Estado, governo e administração pública: Conceitos.....	243
2. Direito administrativo: Conceito; Objeto; Fontes	246
3. Regime jurídico-administrativo: Princípios expressos e implícitos da Administração Pública	249
4. Normas sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público (LINDB - Decreto-Lei nº 4.657/1942 e suas alterações).....	259
5. Poderes da administração pública	262
6. Serviços públicos.....	269
7. Regulação Estatal	281
8. Organização administrativa: Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista	281
9. Agência Reguladoras.....	285
10. Lei nº 13.303/2016 (Regime Jurídico das Estatais)	286
11. Entidades paraestatais e terceiro setor. Serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público.....	305
12. Ato administrativo	307
13. Processo Administrativo	318
14. Responsabilidade civil do Estado	327
15. Agentes públicos.....	332
16. Lei Complementar Estadual nº 58/2003 e suas alterações (Regime Jurídico dos Servidores Cíveis do Estado da Paraíba)	343
17. Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992 e suas alterações).....	358
18. Lei Anticorrupção.....	367
19. Licitação e Contratos: Leis nº 8.666/1993	370
20. Lei nº 520/2002	394
21. Lei nº 14.133/2021 e suas alterações	396
22. Transferências Voluntárias.....	437
23. Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo	438
24. Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: Capítulos II e IV da Lei nº 13.709/2018 e alterações (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD)	443
25. Decreto Estadual nº 41.238/2021.....	447
26. Lei Estadual nº 11.264/2018 que dispõe sobre o Sistema Integrado de Controle Interno do Estado da Paraíba.....	450
27. Lei Federal nº 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública Transformação Digital.....	454

LÍNGUA PORTUGUESA

INTERPRETAÇÃO E COMPREENSÃO DE TEXTO.

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...*

ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DOS TEXTOS.

Uma boa redação é dividida em ideias relacionadas entre si ajustadas a uma ideia central que norteia todo o pensamento do texto. Um dos maiores problemas nas redações é estruturar as ideias para fazer com que o leitor entenda o que foi dito no texto. Fazer uma estrutura no texto para poder guiar o seu pensamento e o do leitor.

Parágrafo

O parágrafo organizado em torno de uma ideia-núcleo, que é desenvolvida por ideias secundárias. O parágrafo pode ser formado por uma ou mais frases, sendo seu tamanho variável. No texto dissertativo-argumentativo, os parágrafos devem estar todos relacionados com a tese ou ideia principal do texto, geralmente apresentada na introdução.

Embora existam diferentes formas de organização de parágrafos, os textos dissertativo-argumentativos e alguns gêneros jornalísticos apresentam uma estrutura-padrão. Essa estrutura consiste em três partes: a ideia-núcleo, as ideias secundárias (que desenvolvem a ideia-núcleo) e a conclusão (que reafirma a ideia-básica). Em parágrafos curtos, é raro haver conclusão.

Introdução: faz uma rápida apresentação do assunto e já traz uma ideia da sua posição no texto, é normalmente aqui que você irá identificar qual o problema do texto, o porque ele está sendo escrito. Normalmente o tema e o problema são dados pela própria prova.

Desenvolvimento: elabora melhor o tema com argumentos e ideias que apoiem o seu posicionamento sobre o assunto. É possível usar argumentos de várias formas, desde dados estatísticos até citações de pessoas que tenham autoridade no assunto.

Conclusão: faz uma retomada breve de tudo que foi abordado e conclui o texto. Esta última parte pode ser feita de várias maneiras diferentes, é possível deixar o assunto ainda aberto criando uma pergunta reflexiva, ou concluir o assunto com as suas próprias conclusões a partir das ideias e argumentos do desenvolvimento.

Outro aspecto que merece especial atenção são os conectores. São responsáveis pela coesão do texto e tornam a leitura mais fluente, visando estabelecer um encadeamento lógico entre as ideias e servem de ligação entre o parágrafo, ou no interior do período, e o tópico que o antecede.

Saber usá-los com precisão, tanto no interior da frase, quanto ao passar de um enunciado para outro, é uma exigência também para a clareza do texto.

Sem os conectores (pronomes relativos, conjunções, advérbios, preposições, palavras denotativas) as ideias não fluem, muitas vezes o pensamento não se completa, e o texto torna-se obscuro, sem coerência.

Esta estrutura é uma das mais utilizadas em textos argumentativos, e por conta disso é mais fácil para os leitores.

Existem diversas formas de se estruturar cada etapa dessa estrutura de texto, entretanto, apenas segui-la já leva ao pensamento mais direto.

MARCAS DE TEXTUALIDADE: COESÃO, COERÊNCIA E INTERTEXTUALIDADE.

Coesão e coerência

A coerência e a coesão são essenciais na escrita e na interpretação de textos. Ambos se referem à relação adequada entre os componentes do texto, de modo que são independentes entre si. Isso quer dizer que um texto pode estar coeso, porém incoerente, e vice-versa.

Enquanto a coesão tem foco nas questões gramaticais, ou seja, ligação entre palavras, frases e parágrafos, a coerência diz respeito ao conteúdo, isto é, uma sequência lógica entre as ideias.

Coesão

A coesão textual ocorre, normalmente, por meio do uso de **conectivos** (preposições, conjunções, advérbios). Ela pode ser obtida a partir da **anáfora** (retoma um componente) e da **catáfora** (antecipa um componente).

Confira, então, as principais regras que garantem a coesão textual:

REGRA	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS
REFERÊNCIA	Pessoal (uso de pronomes pessoais ou possessivos) – anafórica Demonstrativa (uso de pronomes demonstrativos e advérbios) – catafórica Comparativa (uso de comparações por semelhanças)	João e Maria são crianças. <i>Eles</i> são irmãos. Fiz todas as tarefas, exceto <i>esta</i> : colonização africana. Mais um ano <i>igual aos</i> outros...
SUBSTITUIÇÃO	Substituição de um termo por outro, para evitar repetição	Maria está triste. <i>A menina</i> está cansada de ficar em casa.
ELIPSE	Omissão de um termo	No quarto, apenas quatro ou cinco convidados. (omissão do verbo “haver”)
CONJUNÇÃO	Conexão entre duas orações, estabelecendo relação entre elas	Eu queria ir ao cinema, <i>mas</i> estamos de quarentena.
COESÃO LEXICAL	Utilização de sinônimos, hiperônimos, nomes genéricos ou palavras que possuem sentido aproximado e pertencente a um mesmo grupo lexical.	A minha <i>casa</i> é clara. Os <i>quartos</i> , a <i>sala</i> e a <i>cozinha</i> têm janelas grandes.

Coerência

Nesse caso, é importante conferir se a mensagem e a conexão de ideias fazem sentido, e seguem uma linha clara de raciocínio.

Existem alguns conceitos básicos que ajudam a garantir a coerência. Veja quais são os principais princípios para um texto coerente:

- **Princípio da não contradição:** não deve haver ideias contraditórias em diferentes partes do texto.
- **Princípio da não tautologia:** a ideia não deve estar redundante, ainda que seja expressa com palavras diferentes.
- **Princípio da relevância:** as ideias devem se relacionar entre si, não sendo fragmentadas nem sem propósito para a argumentação.
- **Princípio da continuidade temática:** é preciso que o assunto tenha um seguimento em relação ao assunto tratado.
- **Princípio da progressão semântica:** inserir informações novas, que sejam ordenadas de maneira adequada em relação à progressão de ideias.

Para atender a todos os princípios, alguns fatores são recomendáveis para garantir a coerência textual, como amplo **conhecimento de mundo**, isto é, a bagagem de informações que adquirimos ao longo da vida; **inferências** acerca do conhecimento de mundo do leitor; e **informatividade**, ou seja, conhecimentos ricos, interessantes e pouco previsíveis.

Intertextualidade

A intertextualidade pode ser entendida como a influência de um texto sobre outro, bem como suas referências, sejam elas explícitas ou implícitas. Os textos lidos previamente são chamados **texto-fonte**.

Pode-se dizer que todo texto é, em maior ou menor grau, um intertexto, já que os textos acessados ao longo da vida interferem de alguma maneira naquilo que pensamos e escrevemos, tanto a nível de conteúdo quanto a nível de forma.

A intertextualidade é considerada **explícita** quando é clara e facilmente identificada pelo leitor, estabelecendo uma relação direta com o texto-fonte. Por outro lado, a intertextualidade **implícita** exige conhecimento prévio do leitor, que desempenha um papel de análise e dedução.

Com isso, temos que a intertextualidade é um certo diálogo entre os textos, podendo ocorrer em diversas linguagens (visual, escrita, auditiva), sendo bastante expressa nas artes, em programas midiáticos e na publicidade.

Sendo assim, veja os principais tipos de intertextualidade e suas características:

- **Paródia:** modifica o texto-fonte, normalmente em forma de crítica ou sátira, muitas vezes acompanhada de ironia e de algum elemento de humor.

- **Paráfrase:** modifica o texto-fonte de modo que a ideia seja mantida, fazendo, assim, o uso recorrente de sinônimos.

- **Epígrafe:** repetição de uma frase ou parágrafo que se relacione com o que é apresentado no texto a seguir, encontrado com frequência em obras literárias e acadêmicas.

- **Citação:** acréscimo de trechos literais ao longo de uma produção textual, geralmente aparecendo demarcada graficamente ou por meio de gestos, em se tratando da linguagem oral. Ela deve ser devidamente referenciada, vindo a ser um ótimo exemplo de intertextualidade explícita.

- **Alusão:** referência a elementos presentes em outros textos, de modo indireto, ou por meio de simbologias.

- **Tradução:** interpretações e transcrição do texto-fonte em outra língua.

- **Bricolagem:** montagem de um texto a partir de fragmentos de diversos outros textos, bastante encontrado nas artes.

- **Pastiche:** mistura de vários estilos em uma só obra, sendo uma intertextualidade direta a partir da imitação do estilo demonstrado por outros autores. Diferente da paródia, não tem a intenção de criticar.

- **Crossover:** aparição de personagens do texto-fonte, ou encontro de personagens pertencentes a um mesmo universo fictício.

TIPOS TEXTUAIS: DESCRIÇÃO, NARRAÇÃO, EXPOSIÇÃO, ARGUMENTAÇÃO E INJUNÇÃO; CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE CADA TIPO. GÊNEROS TEXTUAIS E DOMÍNIOS DISCURSIVOS: TEXTOS INFORMATIVOS, PUBLICITÁRIOS, PROPAGANDÍSTICOS, NORMATIVOS, DIDÁTICOS E DIVINATÓRIOS; CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE CADA GÊNERO.

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:

TEXTO NARRATIVO	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
TEXTO DISSERTATIVO-ARGUMENTATIVO	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.
TEXTO EXPOSITIVO	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.
TEXTO DESCRITIVO	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.
TEXTO INJUNTIVO	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

LÍNGUA INGLESA

ESTRATÉGIAS DE LEITURA EM LÍNGUA INGLESA: COMPREENSÃO DE TIPOS TEXTUAIS DIVERSOS; RECONHECIMENTO DE INFORMAÇÕES ESPECÍFICAS; CAPACIDADE DE ANÁLISE E SÍNTESE

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.

INFERÊNCIA E PREDIÇÃO

A habilidade de inferência e predição é crucial para a compreensão da língua inglesa. Inferir significa tirar conclusões a partir de informações implícitas no texto, enquanto predizer significa fazer suposições baseadas no contexto e nas informações disponíveis. Neste texto, discutiremos a importância da inferência e predição na aprendizagem da língua inglesa e forneceremos algumas estratégias para desenvolver essas habilidades.

— Inferência na língua inglesa

A habilidade de inferência é importante porque muitas vezes o texto não oferece informações explícitas, e é necessário compreender informações implícitas para entender completamente o que está sendo dito. Para inferir corretamente, é preciso prestar

atenção aos detalhes do texto e usar o conhecimento prévio para construir um significado mais profundo. Algumas das estratégias para inferir incluem:

- Identificar pistas contextuais, como palavras-chave e frases que dão uma ideia geral do que está sendo dito
- Fazer conexões entre informações, usando conhecimento prévio para relacionar ideias e conceitos
- Prestar atenção ao tom e ao estilo do autor, que podem oferecer pistas sobre como interpretar as informações

— Predição na língua inglesa

A predição é a habilidade de fazer suposições baseadas no contexto e nas informações disponíveis. É importante porque ajuda a manter o interesse do leitor e a antecipar o que pode acontecer a seguir. Algumas das estratégias para prever incluem:

- Identificar palavras-chave e frases que possam indicar o que vai acontecer a seguir
- Fazer suposições com base no conhecimento prévio do tema ou do gênero textual
- Prestar atenção ao tom e ao estilo do autor, que podem dar pistas sobre o que está por vir

— Desenvolvimento das habilidades de inferência e predição

As habilidades de inferência e predição podem ser desenvolvidas por meio de várias atividades, como a leitura de textos diversos e a participação em discussões em grupo. Algumas das estratégias para desenvolver essas habilidades incluem:

- Praticar a identificação de pistas contextuais em textos de diferentes gêneros, como notícias, artigos acadêmicos e ficção
- Participar de discussões em grupo, em que os alunos podem compartilhar suas ideias e opiniões sobre o texto e ajudar uns aos outros a inferir e prever
- Usar recursos como jogos educativos e atividades de escrita para praticar a identificação de pistas e desenvolver habilidades de inferência e predição de forma lúdica

A habilidade de inferência e predição é fundamental para a compreensão da língua inglesa. Através do uso de estratégias e práticas adequadas, os alunos podem desenvolver essas habilidades e se tornar leitores mais proficientes. Como educadores, é importante fornecer aos alunos as ferramentas e o suporte necessários para aprimorar suas habilidades de inferência e predição, garantindo que eles estejam preparados para compreender textos complexos e se comunicar efetivamente em inglês.

RECONHECIMENTO DE ORGANIZAÇÃO SEMÂNTICA E DISCURSIVA

O inglês é uma das línguas mais faladas e estudadas no mundo, tornando-se um campo fértil para o estudo da organização semântica e discursiva. Compreender esses aspectos na língua inglesa é crucial para a eficácia da comunicação, especialmente em contextos acadêmicos, empresariais e tecnológicos.

Organização Semântica no Inglês

A língua inglesa possui uma rica variedade de palavras e expressões que podem ser usadas para transmitir significados específicos. A organização semântica em inglês envolve a seleção cuidadosa de palavras e frases para criar um texto ou discurso coerente e significativo.

• Exemplo

Por exemplo, em um artigo acadêmico escrito em inglês, o uso de termos técnicos e jargões específicos da área pode ser crucial para transmitir o significado exato e a profundidade do estudo.

Organização Discursiva no Inglês

O inglês, como muitas outras línguas, possui regras e estruturas específicas que guiam a organização do discurso. Isso inclui a forma como as ideias são introduzidas, desenvolvidas e concluídas em um texto ou conversa.

• Exemplo

Em apresentações de negócios feitas em inglês, é comum começar com uma introdução que estabelece o contexto, seguida pelo desenvolvimento de pontos-chave e, finalmente, uma conclusão que resume as ideias e sugere próximos passos.

Desafios e Soluções

O reconhecimento de organização semântica e discursiva em inglês apresenta desafios, especialmente para falantes não nativos. No entanto, o avanço das tecnologias de processamento de linguagem natural oferece soluções como tradutores automáticos e ferramentas de edição que ajudam a melhorar a qualidade do texto em inglês.

O estudo da organização semântica e discursiva na língua inglesa é uma área em constante evolução, com aplicações práticas que vão desde a educação e negócios até a tecnologia. Compreender esses aspectos pode não apenas melhorar a eficácia da comunicação, mas também abrir portas para oportunidades em um mundo cada vez mais globalizado.

USO DE PALAVRAS MAIS FREQUENTES

Aprender uma língua estrangeira nem sempre é fácil, especialmente quando se trata de vocabulário. Felizmente, existem muitas maneiras de aprender o vocabulário em inglês – e algumas delas são até um pouco divertidas!

Uma das maneiras mais populares de aprender vocabulário em inglês é usar flashcards. Cada flashcard terá uma palavra em inglês escrita na frente e a tradução ou definição da palavra no verso. Para estudá-los, você deve olhar para um lado de um cartão e dizer a palavra no idioma oposto antes de olhar para o outro lado do cartão (portanto, se você estivesse olhando para o lado em inglês, por exemplo, você diz a palavra em seu idioma nativo).

Os flashcards são excelentes recursos porque ajudam a memorizar as palavras do vocabulário de maneira rápida e eficaz. Eles também são personalizáveis e reutilizáveis. Cartões em papel e digitais estão disponíveis, mas você pode fazer seus próprios

cartões, comprar um baralho pré-fabricado ou baixar um na internet. Algumas pessoas preferem estudar línguas estrangeiras com flashcards digitais ou computadorizados. Esses tipos de flashcards podem ser acessados por meio de aplicativos de software, sites e/ou aplicativos.

Outro método útil é fazer uma lista de todas as palavras do vocabulário em inglês que você deseja aprender. Uma lista é diferente de flashcards porque contém todas as palavras que você precisa saber em um só lugar (em vez de em cartões separados). Se você não quer lidar com o incômodo de usar cartões de anotações, uma lista de estudos é uma opção sólida.

Se você deseja praticar a ortografia de palavras em inglês e gosta de fazer algo físico enquanto estuda, escrever palavras é uma boa opção para tentar. Com esse método, você escreverá cada palavra em inglês várias vezes ao pronunciar-la em voz alta.

Se você já fez cursos de inglês no passado, provavelmente já teve deveres de casa semelhantes a este. Embora a memorização mecânica não seja a preferência de todos, ainda pode ser uma maneira altamente eficaz de aprender palavras em inglês.

Se você está cansado de flashcards e listas, os questionários de vocabulário são uma ótima maneira de testar o que você aprendeu e garantir que você realmente entenda o significado das palavras em inglês.

Muitos testes de palavras em inglês estão disponíveis gratuitamente online. Enquanto alguns são testes tradicionais, outros são mais parecidos com jogos, por exemplo, você pode encontrar um jogo de correspondência no qual precisa combinar palavras em inglês com seus significados (também em inglês!).

Você também pode fazer seus próprios testes de vocabulário usando qualquer um dos recursos acima (flashcards, listas e etc.).

Confira a seguir uma tabela do vocabulário mais comumente usado na língua inglesa:

act	ato	He is in jail as a result of a criminal act. (Ele está na cadeia como resultado de um ato criminoso.)
apple	maçã	I made an apple pie. (Eu fiz uma torta de maçã.)
air	ar	I love the fresh air that comes from the sea. (Eu amo o ar fresco que vem do mar.)
animal	animal	There are many animals at risk of extinction. (Há muitos animais em risco de extinção.)
baby	bebê	Her baby was born yesterday. (O bebê dela nasceu ontem.)
back	1. costas; 2. parte de trás	1. My back hurts. (Minhas costas estão doendo.) 2. He parked his car at the back of the building. (Ele estacionou o carro na parte de trás do prédio.)
ball	bola	The player kicked the ball and scored a goal. (O jogador chutou a bola e marcou um gol.)
bear	urso	Most species of bears are omnivorous. (A maioria das espécies de urso é onívora.)
bed	cama	The boy is sleeping in his new bed. (O menino está dormindo na cama nova dele.)
bell	1. sino; 2. campainha	1. Church bells are huge. (Os sinos das igrejas são enormes.) 2. She stopped by the door and rang the bell. (Ela parou à porta e tocou a campainha.)
bird	pássaro	There is a bird nest on the tree. (Há um ninho de pássaro na árvore.)
birthday	aniversário	My birthday is on March 15. (Meu aniversário é no dia 15 de março.)
boat	barco	We went to the island by boat. (Fomos para a ilha de barco.)
box	caixa	The clown jumped out of the box. (O palhaço pulou para fora da caixa.)
boy	menino	The boy was playing soccer with his sister. (O menino estava jogando futebol com a irmã dele.)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

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.

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

Funções de administração

- Planejamento, organização, direção e controle

- **PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E CONTROLE**



— Planejamento

Processo desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada. A organização estabelece num primeiro momento, através de um processo de definição de situação atual, de oportunidades, ameaças, forças e fraquezas, que são os objetos do processo de planejamento. O planejamento não é uma tarefa isolada, é um processo, uma sequência encadeada de atividades que trará um plano.

- Ele é o passo inicial;
- **É uma maneira de ampliar as chances de sucesso;**
- Reduzir a incerteza, jamais eliminá-la;
- Lida com o futuro: Porém, não se trata de adivinhar o futuro;
- Reconhece como o presente pode influenciar o futuro, como as ações presentes podem desenhar o futuro;
- Organização ser PROATIVA e não REATIVA;
- Onde a Organização reconhecerá seus limites e suas competências;
- O processo de Planejamento é muito mais importante do que seu produto final (assertiva);

Idalberto Chiavenato diz: “Planejamento é um **processo de estabelecer objetivos e definir a maneira como alcança-los**”.

- Processo: Sequência de etapas que levam a um determinado fim. O resultado final do processo de planejamento é o PLANO;
- Estabelecer objetivos: Processo de estabelecer um fim;
- Definir a maneira: um meio, maneira de como alcançar.

• Passos do Planejamento

- Definição dos objetivos: O que quer, onde quer chegar.
- Determinar a situação atual: Situar a Organização.
- Desenvolver possibilidades sobre o futuro: Antecipar eventos.
- Analisar e escolher entre as alternativas.
- Implementar o plano e avaliar o resultado.

• Vantagens do Planejamento

- Dar um “norte” – direcionamento;
- Ajudar a focar esforços;
- Definir parâmetro de controle;
- Ajuda na motivação;
- Auxilia no autoconhecimento da organização.

— Processo de planejamento

• Planejamento estratégico ou institucional

Estratégia é o caminho escolhido para que a organização possa chegar no destino desejado pela visão estratégica. É o nível mais amplo de planejamento, focado a longo prazo. É desdobrado no Planejamento Tático, e o Planejamento Tático é desdobrado no Planejamento Operacional.

- Global — Objetivos gerais e genéricos — Diretrizes estratégicas
- Longo prazo — Visão forte do ambiente externo.

Fases do Planejamento Estratégico:

- Definição do negócio, missão, visão e valores organizacionais;
- Diagnóstico estratégico (análise interna e externa);
- Formulação da estratégia;
- Implantação;
- Controle.

• Planejamento tático ou intermediário

Complexidade menor que o nível estratégico e maior que o operacional, de média complexidade e compõe uma abrangência departamental, focada em médio prazo.

- Observa as diretrizes do Planejamento Estratégico;
- Determina objetivos específicos de cada unidade ou departamento;
- Médio prazo.

• Planejamento operacional ou chão de fábrica

Baixa complexidade, uma vez que falamos de somente uma única tarefa, focado no curto ou curtíssimo prazo. Planejamento mais diário, tarefa a tarefa de cada dia para o alcance dos objetivos. Desdobramento minucioso do Planejamento Estratégico.

- Observa o Planejamento Estratégico e Tático;
- Determina ações específicas necessárias para cada atividade ou tarefa importante;
- Seus objetivos são bem detalhados e específicos.



• **Negócio, Missão, Visão e Valores**

Negócio, Visão, Missão e Valores fazem parte do Referencial estratégico: A definição da identidade a organização.

— Negócio = O que é a organização e qual o seu campo de atuação. Atividade efetiva. Aspecto mais objetivo.

— Missão = Razão de ser da organização. Função maior. A Missão contempla o Negócio, é através do Negócio que a organização alcança a sua Missão. Aspecto mais subjetivo. Missão é a função do presente.

— Visão = Qual objetivo e a visão de futuro. Define o “grande plano”, onde a organização quer chegar e como se vê no futuro, no destino desejado. Direção mais geral. Visão é a função do futuro.

— Valores = Crenças, Princípios da organização. Atitudes básicas que sem elas, não há negócio, não há convivência. Tutoriza a escolha das estratégias da organização.

• **Análise SWOT**

Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats.

Ou FFOA

Forças – Fraquezas – Oportunidades – Ameaças.

É a principal ferramenta para perceber qual estratégia a organização deve ter.

É a análise que prescreve um comportamento a partir do cruzamento de 4 variáveis, sendo 2 do ambiente interno e 2 do ambiente externo. Tem por intenção perceber a posição da organização em relação às suas ameaças e oportunidades, perceber quais são as forças e as fraquezas organizacionais, para que a partir disso, a organização possa estabelecer posicionamento no mercado, sendo elas: Posição de Sobrevivência, de Manutenção, de Crescimento ou Desenvolvimento. Em que para cada uma das posições a organização terá uma estratégia definida.

Ambiente Interno: É tudo o que influencia o negócio da organização e ela tem o poder de controle. Pontos Fortes: Elementos que influenciam positivamente. Pontos Fracos: Elementos que influenciam negativamente.

Ambiente Externo: É tudo o que influencia o negócio da organização e ela NÃO tem o poder de controle. Oportunidades: Elementos que influenciam positivamente. Ameaças: Elementos que influenciam negativamente.

• **Matriz GUT**

Gravidade + Urgência + Tendência

Gravidade: Pode afetar os resultados da Organização.

Urgência: Quando ocorrerá o problema.

Tendência: Irá se agravar com o passar do tempo.

Determinar essas 3 métricas plicando uma nota de 1-5, sendo 5 mais crítico, impactante e 1 menos crítico e com menos impacto. Somando essas notas. Levando em consideração o problema que obtiver maior total.

PROBLEMA	GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA	TOTAL
X	1	3	3	7
Y	3	2	1	6

• **Ferramenta 5W2H**

Ferramenta que ajuda o gestor a construir um Plano de Ação. Facilitando a definição das tarefas e dos responsáveis por cada uma delas. Funciona para todos os tipos de negócio, visando atingir objetivos e metas.

5W: What? – O que será feito? - Why? Porque será feito? - Where? Onde será feito? - When? Quando será feito? – Who? Quem fará?

2H: How? Como será feito? – How much? Quanto irá custar para fazer?

Não é uma ferramenta para buscar causa de problemas, mas sim elaborar o Plano de Ação.

WHAT	WHY	WHERE	WHEN	WHO	HOW	HOW MUCH
Padronização de Rotinas	Otimizar tempo	Coordenação	Agosto 2021	João Silva	Contratação de Assessoria externa	2.500,00
Sistema de Segurança Portaria Central	Impedir entrada de pessoas não autorizadas	Setor Compras	20/08/21	Paulo Santos	Compra de equipamentos e instalação	4.000,00

DIREITO CONSTITUCIONAL

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Sentido sociológico; sentido político; sentido jurídico; conceito, objetos e elementos

No tocante aos sentidos sociológico, político e jurídico, são analisados pela doutrina, quando da análise das denominadas “perspectivas”¹. Mesma observação com relação ao denominado objeto.

Dando-se prosseguimento aos nossos estudos, passaremos a analisar os denominados elementos da Constituição. Tal denominação surgiu em virtude de o fato das normas constitucionais serem divididas e agrupadas em pontos específicos, com conteúdo, origem e finalidade diversos.

Conquanto haja essa divisão e o agrupamento em questão, é de se registrar que nossa doutrina é divergente com relação aos elementos da Constituição, não se podendo afirmar que uma classificação está correta e a outra errada.

Em que pese essa divergência, remetemos à clássica divisão dada pelo Ilustre Prof. José Afonso da Silva. Senão, vejamos.

a) Elementos orgânicos – estabelecem as normas que regulam a estrutura do Estado e do Poder (Títulos III e IV, da CF);

b) Elementos limitativos – dizem respeito às normas que compõem os direitos e garantias fundamentais, limitando a atuação estatal;

c) Elementos sócio ideológicos – estabelecem o compromisso da Constituição entre o Estado Individualista e o Estado intervencionista (Título VII, da CF);

d) Elementos de estabilização constitucional – são as normas constitucionais destinadas a assegurar a solução de conflitos constitucionais, a defesa da CF, do Estado e das instituições democráticas. Eles constituem os instrumentos de defesa do Estado e buscam garantir a paz social (Artigos 34 a 36, da CF);

e) Elementos formais de aplicabilidade – encontram-se nas normas que estabelecem regras de aplicação das Constituições (ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Classificações das constituições

Registre-se que a doutrina brasileira costuma utilizar-se de variados critérios de classificação das constituições, existindo variação entre eles.

a) Quanto à origem – as Constituições poderão ser **outorgadas** (aquelas impostas pelo agente revolucionário que não recebeu do povo a legitimidade para, em nome dele, atuar), **promulgadas** (fruto do trabalho de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita diretamente pelo povo).

Ela é também denominada de democrática, votada ou popular), **cesaristas** (não é propriamente outorgada, nem democrática, ainda que criada com a participação popular, vez que essa visa apenas ratificar a vontade do detentor do poder).

Conhecidas também como bonapartistas) e, **pactuadas ou dualistas** (são aquelas que surgem através de um pacto entre as classes dominante e oposição).

b) Quanto à forma – as Constituições podem ser **escritas** (instrumentais) ou **costumeiras** (não escritas).

c) Quanto à extensão – elas podem ser **sintéticas** (aquelas que apenas vinculam os princípios fundamentais e estruturais do Estado. São também denominadas de concisas, breves, sumárias, sucintas ou básicas) ou **analíticas** (são as Constituições que abordam todos os assuntos que os representantes do povo entenderem por fundamentais).

São também conhecidas como amplas, extensas, largas, prolixas, longas, desenvolvidas, volumosas ou inchadas).

d) Quanto ao conteúdo – **material** ou **formal**.

e) Quanto ao modo de elaboração – as Constituições podem ser **dogmáticas** (são aquelas que consubstanciam os dogmas estruturais e fundamentais do Estado) ou **históricas** (constituem-se através de um lento e contínuo processo de formação, ao longo do tempo).

f) Quanto à alterabilidade (estabilidade) – as Constituições podem ser **rígidas** (são aquelas que exigem um processo legislativo mais dificultoso para sua alteração), **flexíveis** (o processo legislativo de sua alteração é o mesmo das normas infraconstitucionais), **semirrígidas** (são as Constituições que possuem matérias que exigem um processo de alteração mais dificultoso, enquanto outras normas não o exigem), **fixas ou silenciosas** (são as Constituições que somente podem ser alteradas por um poder de competência igual àquele que as criou), **transitoriamente flexíveis** (são as suscetíveis de reforma, com base no mesmo rito das leis comuns, mas por apenas determinado período preestabelecido), **imutáveis** (são as Constituições inalteráveis) ou **super rígid**as (são aquelas que possuem um processo legislativo diferenciado para a alteração de suas normas e, de forma excepcional, algumas matérias são imutáveis).

g) Quanto à sistemática – as Constituições podem ser divididas em **reduzidas** (aquelas que se materializam em um só instrumento legal) ou **variadas** (aquelas que se distribuem em vários textos esparsos).

h) Quanto à dogmática – **ortodoxa** (Constituição formada por uma só ideologia) ou **eclética** (formada por ideologias conciliatórias diversas).

IMPORTANTE

Segundo a maioria da doutrina, a Constituição Federal de 1988 possui a seguinte classificação: formal, rígida, dogmática, promulgada, analítica, dirigente, normativa e eclética.

<https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivos/8713b4e-79cb9270ecc075bfab3b84b2a.pdf>

¹ <https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivos/8713b4e-79cb9270ecc075bfab3b84b2a.pdf>

Constituição material e constituição formal

A divisão de constituição em material e formal é decorrente da adoção do critério relacionado ao **conteúdo da norma**.

Segundo esse critério, considera-se **constituição material** o conjunto de normas escritas ou não, em um documento que colaciona normas relativas à estrutura do Estado, organização do poder, bem como direitos e garantias fundamentais.

Com base nesse critério, para que a norma seja considerada materialmente constitucional **não é necessário** que ela esteja inserida no bojo da Constituição Federal, bastando versar sobre as matérias anteriormente mencionadas.

Caso determinada norma verse sobre as matérias descritas no parágrafo anterior e esteja inserida na Constituição Federal ela será considerada formal e materialmente constitucional.

Destaque-se que uma norma materialmente constitucional (p.ex., que verse sobre direito eleitoral), que não esteja inserida no bojo da Constituição Federal, poderá ser alterada por uma lei infraconstitucional, sem que haja necessidade de se observar os procedimentos mais rígidos estabelecidos para se alterar a estrutura da Magna Carta. Entretanto, isso não lhe retira o caráter de norma materialmente constitucional!

A segunda classificação quanto ao conteúdo diz respeito à **constituição formal** que é o conjunto de normas escritas, sistematizadas e reunidas em um único documento normativo, qual seja, na Constituição Federal.

Com base nesse critério, independentemente do conteúdo material da norma, **pelo simples fato de ela estar inserida na Constituição Federal**, já será considerada formalmente constitucional (§2º do art. 242, da CF).

Ainda que essas normas não tenham conteúdo materialmente constitucional, apenas e tão somente pelo fato de estarem inseridas no bojo da Constituição, somente poderão ser alteradas observando-se o rígido sistema de alteração das normas constitucionais.

Constituição-garantia e constituição-dirigente

Quanto à finalidade a constituição, segundo a doutrina, poderá ser dividida em constituição-garantia e constituição-dirigente.

A **constituição-garantia** (liberal, defensiva ou negativa) é um documento utilizado com a finalidade de garantir liberdades individuais, limitando-se o poder e o arbítrio estatal.

De outro vértice, a **constituição-dirigente** tem por finalidade estabelecer um tipo de Estado intervencionista, estabelecendo-se objetivos para o Estado e para a sociedade em uma perspectiva de evolução de suas estruturas.

Registre-se, por oportuno, que parcela da doutrina traz uma terceira classificação, que diz respeito à **constituição-balanço**, a qual se destina a registrar um dado período das relações de poder no Estado.

Normas constitucionais

Podemos dizer que as normas constitucionais são **normas jurídicas qualificadas**, haja vista serem dotadas de atributos característicos próprios. Dentre esses atributos que qualificam as normas constitucionais destacam-se três:

- Supremacia delas em relação às demais normas infraconstitucionais;
- Elevado grau de abstração;
- Forte dimensão política.

Não obstante existirem diversas obras doutrinárias sobre as normas constitucionais, em nosso estudo será adotada a clássica teoria do professor José Afonso da Silva, segundo a qual as normas constitucionais, quanto à sua eficácia e aplicabilidade, dividem-se em:

a) De eficácia plena – é aquela apta a produzir todos os seus efeitos jurídicos direta e **imediatamente após a entrada em vigor** do texto constitucional. Portanto, é uma norma de aplicabilidade direta, imediata e integral (p.ex.: artigos. 2º; 21; 22, dentre outros, da CF).

b) De eficácia contida – conquanto possua também **incidência imediata e direta, a eficácia não é integral**, haja vista que poderá sofrer restrições ou ampliações posteriores por parte do Poder Público. Nesse caso, para que a norma sofra essas restrições ou ampliações é imprescindível a **atuação positiva** do Poder Público, ao qual incumbirá editar norma posterior (p.ex.: artigos. 5º, LVIII; 37, I, dentre outros, da CF).

c) De eficácia limitada – referida norma, desde a promulgação da CF, produz **efeitos jurídicos reduzidos**, vez que **depende e demanda de uma atuação positiva e posterior** do legislador infraconstitucional. Para que a norma produza todos seus efeitos esperados é imprescindível que o legislador infraconstitucional edite a denominada **norma regulamentadora** (p.ex.: art. 7º, XX e XXVII, dentre outros, da CF).

Ainda que haja inércia por parte do legislador, a norma constitucional de eficácia limitada produzirá efeitos mínimos (p.ex.: impedirá que norma infraconstitucional contrária a ela seja editada, sob pena de inconstitucionalidade).

Portanto, é norma constitucional de aplicabilidade **indireta, mediata e reduzida**.

Para o professor José Afonso da Silva as normas de eficácia limitada subdividem-se em dois grupos:

c.1) Normas de princípio institutivo ou organizativo – destinadas à criação de organismos ou entidades governamentais, apresentando esquemas gerais de estruturação orgânica (p.ex.: artigos. 113; 121; dentre outros, da CF);

c.2) Normas de princípio programático – destinadas à previsão de princípios que tem a finalidade de ulterior cumprimento pelos órgãos do Estado, apresentando programas de atuação e com finalidade de efetivação de previsões sociais do Estado, sendo que para sua concretização é imprescindível a atuação futura do Poder Público (p.ex.: artigos 196; 205; dentre outros, da CF).

**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 Federal². É a compreensão da aplicabilidade das normas constitucionais que nos permitirá entender exatamente o alcance e a realizabilidade dos diversos dispositivos da Constituição.

² <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j3AAnRp-J4j8J:www.estrategiaconcursos.com.br/curso/main/downloadPDF/%3Faula%3D188713+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

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

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

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

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

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

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

1) Normas de eficácia plena

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

As normas de eficácia plena possuem as seguintes características:

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

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

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

2) Normas constitucionais de eficácia contida ou prospectiva

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

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

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

As normas de eficácia contida possuem as seguintes características:

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

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

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

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

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

– **Conceitos ético-jurídicos indeterminados**: o art. 5º, inciso XXV, da CF/88 estabelece que, no caso de “iminente 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) **mediata** (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).

DIREITO ADMINISTRATIVO

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS

— Estado

Conceito, Elementos e Princípios

Adentrando ao contexto histórico, o conceito de Estado veio a surgir por intermédio do antigo conceito de cidade, da *polis grega* e da *civitas* romana. Em meados do século XVI o vocábulo Estado passou a ser utilizado com o significado moderno de força, poder e direito.

O Estado pode ser conceituado como um ente, sujeito de direitos, que possui como elementos: o povo, o território e a soberania. Nos dizeres de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2010, p. 13), “Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano”.

O Estado como ente, é plenamente capacitado para adquirir direitos e obrigações. Ademais, possui personalidade jurídica própria, tanto no âmbito interno, perante os agentes públicos e os cidadãos, quanto no âmbito internacional, perante outros Estados.

Vejam os alguns conceitos acerca dos três elementos que compõem o Estado:

— **Povo:** Elemento legítima a existência do Estado. Isso ocorre por que é do povo que origina todo o poder representado pelo Estado, conforme dispõe expressamente art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal:

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

O povo se refere ao conjunto de indivíduos que se vincula juridicamente ao Estado, de forma estabilizada.

Entretanto, isso não ocorre com estrangeiros e apátridas, diferentemente da população, que tem sentido demográfico e quantitativo, agregando, por sua vez, todos os que se encontrem sob sua jurisdição territorial, sendo desnecessário haver quaisquer tipos de vínculo jurídico do indivíduo com o poder do Estado.

Com vários sentidos, o termo pode ser usado pela doutrina como sinônimo de nação e, ainda, no sentido de subordinação a uma mesma autoridade política.

No entanto, a titularidade dos direitos políticos é determinada pela nacionalidade, que nada mais é que o vínculo jurídico estabelecido pela Constituição entre os cidadãos e o Estado.

O Direito nos concede o conceito de povo como sendo o conjunto de pessoas que detém o poder, a soberania, conforme já foi explicitado por meio do art. 1º. Parágrafo único da CFB/88 dispondo que “Todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

— **Território:** pode ser conceituado como a área na qual o Estado exerce sua soberania. Trata-se da base física ou geográfica de um determinado Estado, seu elemento constitutivo, base

delimitada de autoridade, instrumento de poder com vistas a dirigir o grupo social, com tal delimitação que se pode assegurar à eficácia do poder e a estabilidade da ordem.

O território é delimitado pelas fronteiras, que por sua vez, podem ser naturais ou convencionais. O território como elemento do Estado, possui duas funções, sendo uma negativa limitante de fronteiras com a competência da autoridade política, e outra positiva, que fornece ao Estado a base correta de recursos materiais para ação.

Por traçar os limites do poder soberanamente exercido, o território é elemento essencial à existência do Estado, sendo, desta forma, pleno objeto de direitos do Estado, o qual se encontra a serviço do povo e pode usar e dispor dele com poder absoluto e exclusivo, desde que estejam presentes as características essenciais das relações de domínio. O território é formado pelo solo, subsolo, espaço aéreo, águas territoriais e plataforma continental, prolongamento do solo coberto pelo mar.

A Constituição Brasileira atribui ao Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta do presidente da República, competência para “propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo”. (Artigo 91, §1º, III, CFB/88). Os espaços sobre o qual se desenvolvem as relações sociais próprias da vida do Estado é uma porção da superfície terrestre, projetada desde o subsolo até o espaço aéreo. Para que essa porção territorial e suas projeções adquiram significado político e jurídico, é preciso considerá-las como um local de assentamento do grupo humano que integra o Estado, como campo de ação do poder político e como âmbito de validade das normas jurídicas.

— **Soberania:** Trata-se do poder do Estado de se auto administrar. Por meio da soberania, o Estado detém o poder de regular o seu funcionamento, as relações privadas dos cidadãos, bem como as funções econômicas e sociais do povo que o integra. Por meio desse elemento, o Estado edita leis aplicáveis ao seu território, sem estar sujeito a qualquer tipo de interferência ou dependência de outros Estados.

Em sua origem, no sentido de legitimação, a soberania está ligada à força e ao poder. Se antes, o direito era dado, agora é arquitetado, anteriormente era pensado na justiça robusta, agora é engendrado na adequação aos objetivos e na racionalidade técnica necessária. O poder do Estado é soberano, uno, indivisível e emana do povo. Além disso, todos os Poderes são partes de um todo que é a atividade do Estado.

Como fundamento do Estado Democrático de Direito, nos parâmetros do art.1º, I, da CFB/88), a soberania é elemento essencial e fundamental à existência da República Federativa do Brasil.

A lei se tornou de forma essencial o principal instrumento de organização da sociedade. Isso, por que a exigência de justiça e de proteção aos direitos individuais, sempre se faz presente na vida

do povo. Por conseguinte, por intermédio da Constituição escrita, desde a época da revolução democrática, foi colocada uma trava jurídica à soberania, proclamando, assim, os direitos invioláveis do cidadão.

O direito incorpora a teoria da soberania e tenta compatibilizá-la aos problemas de hoje, e remetem ao povo, aos cidadãos e à sua participação no exercício do poder, o direito sempre tende a preservar a vontade coletiva de seu povo, através de seu ordenamento, a soberania sempre existirá no campo jurídico, pois o termo designa igualmente o fenômeno político de decisão, de deliberação, sendo incorporada à soberania pela Constituição.

A Constituição Federal é documento jurídico hierarquicamente superior do nosso sistema, se ocupando com a organização do poder, a definição de direitos, dentre outros fatores. Nesse diapasão, a soberania ganha particular interesse junto ao Direito Constitucional. Nesse sentido, a soberania surge novamente em discussão, procurando resolver ou atribuir o poder originário e seus limites, entrando em voga o poder constituinte originário, o poder constituinte derivado, a soberania popular, do parlamento e do povo como um todo. Depreende-se que o fundo desta problemática está entranhado na discussão acerca da positividade do Direito em determinado Estado e seu respectivo exercício.

Assim sendo, em síntese, já verificados o conceito de Estado e os seus elementos. Temos, portanto:

ESTADO = POVO + TERRITÓRIO + SOBERANIA

Obs. Os elementos (povo + território + soberania) do Estado não devem ser confundidos com suas funções estatais que normalmente são denominadas “**Poderes do Estado**” e, por sua vez, são divididas em: **legislativa, executiva e judiciária**

Em relação aos princípios do Estado Brasileiro, é fácil encontrá-los no disposto no art. 1º, da CFB/88. Vejamos:

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.*

Ressalta-se que os conceitos de soberania, cidadania e pluralismo político são os que mais são aceitos como princípios do Estado. No condizente à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pondera-se que estes constituem as finalidades que o Estado busca alcançar. Já os conceitos de soberania, cidadania e pluralismo político, podem ser plenamente relacionados com o sentido de organização do Estado sob forma política, e, os conceitos de dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, implicam na ideia do alcance de objetivos morais e éticos.

— Governo

Conceito

Governo é a expressão política de comando, de iniciativa pública com a fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica contemporânea e atuante.

O Brasil adota a República como forma de Governo e o federalismo como forma de Estado. Em sua obra Direito Administrativo da Série Advocacia Pública, o renomado jurista Leandro Zannoni, assegura que governo é elemento do Estado e o explana como “a atividade política organizada do Estado, possuindo ampla discricionariedade, sob responsabilidade constitucional e política” (p. 71).

É possível complementar esse conceito de Zannoni com a afirmação de Meirelles (1998, p. 64-65) que aduz que “Governo é a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente”. Entretanto, tanto o conceito de Estado como o de governo podem ser definidos sob diferentes perspectivas, sendo o primeiro, apresentado sob o critério sociológico, político, constitucional, dentre outros fatores. No condizente ao segundo, é subdividido em sentido formal sob um conjunto de órgãos, em sentido material nas funções que exerce e em sentido operacional sob a forma de condução política.

O objetivo final do Governo é a prestação dos serviços públicos com eficiência, visando de forma geral a satisfação das necessidades coletivas. O Governo pratica uma função política que implica uma atividade de ordem mediata e superior com referência à direção soberana e geral do Estado, com o fulcro de determinar os fins da ação do Estado, assinalando as diretrizes para as demais funções e buscando sempre a unidade da soberania estatal.

— Administração pública

Conceito

Administração Pública em sentido geral e objetivo, é a atividade que o Estado pratica sob regime público, para a realização dos interesses coletivos, por intermédio das pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

A Administração Pública pode ser definida em sentido amplo e estrito, além disso, é conceituada por Di Pietro (2009, p. 57), como “a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos”.

Nos dizeres de Di Pietro (2009, p. 54), em sentido amplo, a Administração Pública é subdividida em órgãos governamentais e órgãos administrativos, o que a destaca em seu sentido subjetivo, sendo ainda subdividida pela sua função política e administrativa em sentido objetivo.

Já em sentido estrito, a Administração Pública se subdivide em órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos que praticam funções administrativas em sentido subjetivo, sendo subdividida também na atividade exercida por esses entes em sentido objetivo.

Em suma, temos:

SENTIDO SUBJETIVO	Sentido amplo {órgãos governamentais e órgãos administrativos}.
SENTIDO SUBJETIVO	Sentido estrito {pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos}.
SENTIDO OBJETIVO	Sentido amplo {função política e administrativa}.
SENTIDO OBJETIVO	Sentido estrito {atividade exercida por esses entes}.

Existem funções na Administração Pública que são exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes da Administração que são subdivididas em três grupos: fomento, polícia administrativa e serviço público.

Para melhor compreensão e conhecimento, detalharemos cada uma das funções. Vejamos:

a. Fomento: É a atividade administrativa incentivadora do desenvolvimento dos entes e pessoas que exercem funções de utilidade ou de interesse público.

b. Polícia administrativa: É a atividade de polícia administrativa. São os atos da Administração que limitam interesses individuais em prol do interesse coletivo.

c. Serviço público: resume-se em toda atividade que a Administração Pública executa, de forma direta ou indireta, para satisfazer os anseios e as necessidades coletivas do povo, sob o regime jurídico e com predominância pública. O serviço público também regula a atividade permanente de edição de atos normativos e concretos sobre atividades públicas e privadas, de forma implementativa de políticas de governo.

A finalidade de todas essas funções é executar as políticas de governo e desempenhar a função administrativa em favor do interesse público, dentre outros atributos essenciais ao bom andamento da Administração Pública como um todo com o incentivo das atividades privadas de interesse social, visando sempre o interesse público.

A Administração Pública também possui elementos que a compõe, são eles: as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado por delegação, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa estatal.

— **Observação importante:**

Pessoas jurídicas de direito público são entidades estatais acopladas ao **Estado**, exercendo finalidades de interesse imediato da coletividade. Em se tratando do direito público externo, possuem a personalidade jurídica de direito público cometida à diversas nações estrangeiras, como à Santa Sé, bem como a organismos internacionais como a ONU, OEA, UNESCO.(art. 42 do CC).

No direito público interno encontra-se, no âmbito da administração direta, que cuida-se da Nação brasileira: União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios (art. 41, incs. I, II e III, do CC).

No âmbito do direito público interno encontram-se, no campo da administração indireta, as autarquias e associações públicas (art. 41, inc. IV, do CC). Posto que as associações públicas, pessoas jurídicas de direito público interno dispostas no inc. IV do art. 41 do CC, pela Lei n.º 11.107/2005,7 foram sancionadas para auxiliar ao consórcio público a ser firmado entre entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Princípios da administração pública

De acordo com o administrativista Alexandre Mazza (2017), princípios são regras condensadoras dos valores fundamentais de um sistema. Sua função é informar e materializar o ordenamento jurídico bem como o modo de atuação dos aplicadores e intérpretes do direito, sendo que a atribuição de informar decorre do fato de que os princípios possuem um núcleo de valor essencial da ordem jurídica, ao passo que a atribuição de enformar é denotada pelos contornos que conferem à determinada seara jurídica.

Desta forma, o administrativista atribui dupla aplicabilidade aos princípios da **função hermenêutica** e da **função integrativa**.

Referente à função hermenêutica, os princípios são amplamente responsáveis por explicitar o conteúdo dos demais parâmetros legais, isso se os mesmos se apresentarem obscuros no ato de tutela dos casos concretos. Por meio da função integrativa, por sua vez, os princípios cumprem a tarefa de suprir eventuais lacunas legais observadas em matérias específicas ou diante das particularidades que permeiam a aplicação das normas aos casos existentes.

Os princípios colocam em prática as funções hermenêuticas e integrativas, bem como cumprem o papel de esboçar os dispositivos legais disseminados que compõe a seara do Direito Administrativo, dando-lhe unicidade e coerência.

Além disso, os princípios do Direito Administrativo podem ser expressos e positivados escritos na lei, ou ainda, implícitos, não positivados e não escritos na lei de forma expressa.

— **Observação importante:**

Não existe hierarquia entre os princípios expressos e implícitos. Comprova tal afirmação, o fato de que os dois princípios que dão forma o **Regime Jurídico Administrativo**, são meramente implícitos.

Regime Jurídico Administrativo: é composto por todos os princípios e demais dispositivos legais que formam o Direito Administrativo. As diretrizes desse regime são lançadas por dois princípios centrais, ou supraprincípios que são a Supremacia do Interesse Público e a Indisponibilidade do Interesse Público.

Supremacia do Interesse Público	Conclama a necessidade da sobreposição dos interesses da coletividade sobre os individuais.
Indisponibilidade do Interesse Público	Sua principal função é orientar a atuação dos agentes públicos para que atuem em nome e em prol dos interesses da Administração Pública.

Ademais, tendo o agente público usufruído das prerrogativas de atuação conferidas pela supremacia do interesse público, a indisponibilidade do interesse público, com o fito de impedir que tais prerrogativas sejam utilizadas para a consecução de interesses privados, termina por colocar limitações aos agentes públicos no campo de sua atuação, como por exemplo, a necessidade de aprovação em concurso público para o provimento dos cargos públicos.

Princípios Administrativos

Nos parâmetros do art. 37, *caput* da Constituição Federal, a Administração Pública deverá obedecer aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Vejamos:

— **Princípio da Legalidade:** Esse princípio no Direito Administrativo, apresenta um significado diverso do que apresenta no Direito Privado. No Direito Privado, toda e qualquer conduta do indivíduo que não esteja proibida em lei e que não esteja contrária à lei, é considerada legal. O termo legalidade para o Direito Administrativo, significa subordinação à lei, o que faz com que o administrador deva atuar somente no instante e da forma que a lei permitir.



CÓD: OP-0040T-23
7908403543984

CGE – PB

CONTROLADORIA GERAL DA PARAÍBA

Auditor de Contas Públicas- Comum para todas as especialidades

EDITAL Nº 001/2023/SEAD/CGE

VOLUME 2

Fundamentos da Auditoria Interna Governamental

1. Auditoria governamental.....	5
2. Controle interno.....	8
3. Auditoria de conformidade e auditoria operacional.....	11
4. Instrumentos de fiscalização: Auditoria, levantamento, monitoramento, acompanhamento e inspeção	12
5. Planejamento de auditoria.	15
6. Gestão de riscos no setor público.	17
7. Determinação de escopo.	19
8. Novo modelo das Três Linhas 2020 do Institute of Internal Auditors-IIA (atualização das Três Linhas de Defesa)	20
9. Exame e avaliação do controle interno.....	32
10. Risco inerente, de controle e de detecção. Risco de auditoria	33
11. Matriz de Planejamento.	36
12. Programa de auditoria.	37
13. Papéis de trabalho.	38
14. Testes de auditoria.	41
15. Amostragem em auditoria.	43
16. Execução da auditoria.	46
17. Técnicas e procedimentos.	48
18. Evidências de auditoria.	49
19. Classificação de achados de auditoria Matriz de achados.....	57
20. Comunicação dos resultados.	59
21. Relatório de auditoria.	60
22. Plano de Ação.	62
23. Documentação da auditoria.	63
24. Supervisão e controle de qualidade.....	64
25. Princípios da governança pública.....	66
26. Compliance aplicada à gestão pública.	67
27. Gestão ESG (Environmental, Social and Governance): Conceito, princípios e normas.	68
28. Normas Internacionais para o exercício profissional da Auditoria Interna (The IIA): definição de Auditoria Interna	69
29. Normas de Atributo.	69
30. Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do Instituto dos Auditores Internos (IPPF/IIA - 2017).....	71
31. COSO-IC (COSO I) e COSO ERM – Integrating with Strategy and Performance	72

Controle na Administração Pública

1. Conceito, tipos e formas de controle. Controle interno e externo. Controle parlamentar. Controle pelos tribunais de contas. 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. Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal.....	81
2. Constituição do Estado da Paraíba.....	86
3. Controle exercido pela Administração Pública.....	86

ÍNDICE

4. Sistema de Controle Interno.....	86
5. Controle judicial.....	88
6. Controle legislativo.....	88
7. Lei nº 8.429/1992,Lei nº 14.230/2021 e suas alterações (Improbidade Administrativa).....	88
8. Controle Social e cidadania.....	97
9. Governo Aberto. Noções Gerais.....	102
10. Transparência e Accountability.....	103
11. Conselhos do Usuário.....	112
12. Processos participativos de gestão pública: conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade.....	113
13. Governo Digital. Noções Gerais.....	116
14. Lei nº 13.460/2017 e suas alterações.....	120
15. Transparência da administração pública - Lei da Transparência.....	124
16. Dados abertos.....	124
17. Lei nº 12.527/2011 e suas alterações (Lei de Acesso à Informação - LAI).....	126

Administração Financeira e Orçamentária

1. Orçamento público: Conceito; Técnicas e modelos orçamentários; Princípios orçamentários.....	135
2. Ciclo orçamentário; Sistema e Processo orçamentário.....	145
3. O orçamento público no Brasil e na Constituição Federal: Sistema de planejamento.....	149
4. Plano plurianual (PPA); Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA).....	165
5. Receita Pública: Conceito, classificação e estágios da Receita Pública.....	176
6. Despesa Pública : Conceito, classificação e estágios da Despesa Pública.....	179
7. Estrutura programática.....	187
8. Emendas parlamentares ao Orçamento.....	187
9. Créditos ordinários e adicionais.....	188
10. Programação e execução orçamentária e financeira; Alterações orçamentárias.....	191
11. Programação de desembolso e mecanismos retificadores do orçamento.....	194
12. Acompanhamento da execução : Sistemas de informações orçamentárias.....	195
13. Dívida ativa.....	196
14. Restos a pagar; Dívida flutuante e fundada.....	197
15. Despesas de exercícios anteriores.....	200
16. Suprimento de fundos.....	201
17. Lei Federal nº 4.320/1964.....	203
18. Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); Conceitos e objetivos; Planejamento; Receita Pública; Despesa Pública; Dívida e endividamento; Transparência, controle e fiscalização.....	212
19. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP): Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários. 9ª edição, aprovada pela Portaria conjunta STN/SOF/ME nº 117, de 28 de outubro de 2021.....	233
20. Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação e decretos regulamentadores.....	233

FUNDAMENTOS DA AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL

AUDITORIA GOVERNAMENTAL

A auditoria pode ser compreendida como um dos principais instrumentos de que o gestor dispõe para assegurar a efetividade do controle, assumindo importância incontestável, notadamente no setor público, tendo em vista a necessidade de aferir a fidedignidade da prestação de contas dos recursos aplicados.

Objetivos da Auditoria Governamental¹

A auditoria governamental é uma atividade independente com o objetivo de avaliação e consultoria desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. Tem como propósito aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco.

A auditoria no Poder Executivo Federal é exercida pelo conjunto de Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) com os seguintes órgãos:

a) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e as Controladorias Regionais da União nos estados, que fazem parte da estrutura do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);

b) Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, e respectivas unidades setoriais;

c) Auditorias Internas Singulares (AUDIN) dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta.

A estrutura da auditoria deve contemplar as três linhas de defesa da gestão a qual deve comunicar, de maneira clara, as responsabilidades de todos os envolvidos, provendo uma atuação coordenada e eficiente, na seguinte sequência:

Primeira Linha de Defesa: é responsável por identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização. Contempla os controles primários, que devem ser instituídos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas durante a execução de atividades, na forma a assegurar sua adequação e eficácia, onde devem

ser integrados ao processo de gestão, dimensionados e desenvolvidos na proporção requerida pelos riscos, de acordo com a natureza, a complexidade, a estrutura e a missão da organização;

Segunda Linha de Defesa: onde estão situadas os níveis da gestão e objetivam assegurar que as atividades realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada. São destinadas a apoiar o desenvolvimento da auditoria e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da primeira linha de defesa, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle financeiro, orientação e treinamento. Os Assessores e Assessorias Especiais de Controle Interno (AECI) nos Ministérios integram a segunda linha de defesa e podem ter sua atuação complementada por outras estruturas específicas definidas pelas próprias organizações.

Terceira Linha de Defesa: é representada pela atividade de auditoria governamental, que presta serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade. Essas atividades devem ser desempenhadas com o propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e a atuação das organizações que as gerenciam.

Princípios e Requisitos Éticos

A atuação dos auditores em conformidade com princípios e requisitos éticos proporciona credibilidade e autoridade à atividade de auditoria interna governamental. Os princípios representam o arcabouço teórico sobre o qual repousam as normas de auditoria. São valores persistentes no tempo e no espaço, que concedem sentido lógico e harmônico à atividade de auditoria e lhe proporcionam eficácia. A atividade de auditoria governamental devem ser pautadas pelos seguintes princípios:

- a) integridade;
- b) proficiência e zelo profissional;
- c) autonomia técnica e objetividade;
- d) alinhamento às estratégias, objetivos e riscos da Unidade Auditada;
- e) atuação respaldada em adequado posicionamento e em recursos apropriados;
- f) qualidade e melhoria contínua;
- g) comunicação eficaz.

Sobre o Auditor

Os auditores devem evitar quaisquer condutas que possam comprometer a confiança em relação ao seu trabalho e renunciar a quaisquer práticas ilegais ou que possam desacreditar a sua função, ainda devem ser capazes de lidar de forma adequada com pressões ou situações que ameacem seus princípios éticos ou que possam resultar em ganhos pessoais ou organizacionais inadequados, mantendo conduta íntegra e irreparável.

¹ http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-3_2017-alterada.pdf

Os auditores devem atuar de forma imparcial e isenta, evitando situações de conflito de interesses ou quaisquer outras que afetem sua objetividade, de fato ou na aparência, ou comprometam seu julgamento profissional

O auditor deve manter sigilo e agir com cuidado em relação a dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções. Ao longo da execução dos trabalhos, o sigilo deve ser mantido mesmo que as informações não estejam diretamente relacionadas ao escopo do trabalho, não deve também divulgar informações relativas aos trabalhos desenvolvidos ou a serem realizados ou repassá-las a terceiros sem prévia anuência da autoridade competente.

O zelo profissional se refere à atitude esperada do auditor na condução dos trabalhos e nos resultados obtidos. Deve também deter as habilidades necessárias e adotar o cuidado esperado de um profissional prudente e competente, mantendo postura de ceticismo profissional na forma de:

- Agir com atenção;
- Demonstrar diligência e responsabilidade no desempenho das tarefas a ele atribuídas, de modo a reduzir ao mínimo a possibilidade de erros;
- Buscar atuar de maneira precipuamente preventiva.

O zelo profissional se aplica a todas as etapas dos trabalhos de avaliação e de consultoria.

Execução nos Trabalhos de Auditoria Governamental

A atividade de auditoria deve ser realizada de forma sistemática, disciplinada e baseada em risco, devendo ser estabelecidos, para cada trabalho, objetivos que estejam de acordo com o propósito da atividade e que contribuam para o alcance dos objetivos institucionais e estratégias da Unidade Auditada.

A Auditoria Interna Governamental (UAIG), deve avaliar e quando necessário, recomendar a adoção de medidas apropriadas para a melhoria do processo de governança da Unidade Auditada no cumprimento dos seguintes objetivos:

- a) promover a ética e os valores apropriados no âmbito da Unidade Auditada;
- b) assegurar o gerenciamento eficaz do desempenho organizacional e *accountability*;
- c) comunicar as informações relacionadas aos riscos e aos controles às áreas apropriadas da Unidade Auditada;
- d) coordenar as atividades e a comunicação das informações entre o conselho, se houver, os auditores externos e internos e a Administração.

Deve, ainda, avaliar o desenho, implantação e a eficácia dos objetivos, programas e atividades da Unidade Auditada relacionados à ética e se a governança de tecnologia da informação provê suporte às estratégias e objetivos da organização.

Plano de Auditoria

É etapa de identificação dos trabalhos a serem realizados prioritariamente pela UAIG em um determinado período de tempo. O planejamento deve considerar as estratégias, os objetivos, as prioridades, as metas da Unidade Auditada e os riscos a que seus processos estão sujeitos. O resultado é um plano de auditoria interna baseado em riscos.

Operacionalização das Atividades de Auditoria

A execução das atividades previstas no Plano de Auditoria deve contemplar, em cada caso, as etapas de planejamento, execução, comunicação dos resultados e monitoramento.

Planejamento dos Trabalhos de Auditoria: Os auditores devem desenvolver e documentar um planejamento para cada trabalho a ser realizado, o qual deve estabelecer os principais pontos de orientação das análises a serem realizadas, incluindo, entre outras, informações acerca dos objetivos do trabalho, do escopo, das técnicas a serem aplicadas, das informações requeridas para os exames, do prazo de execução e da alocação dos recursos ao trabalho. A qualidade do planejamento requer a alocação de tempo e recursos suficientes para sua elaboração. Devem ser considerados, no planejamento todos os aspectos relevantes para o trabalho, especialmente:

- a) Os objetivos e as estratégias da Unidade Auditada e os meios pelos quais o seu desempenho é monitorado;
- b) Os riscos significativos a que a Unidade Auditada está exposta e as medidas de controle pelas quais a probabilidade e o impacto potencial dos riscos são mantidos em níveis aceitáveis;
- c) A adequação e a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da Unidade Auditada, comparativamente a uma estrutura ou modelo compatível e as oportunidades de se promover melhorias significativas em seus processos com eventual eliminação de controles ineficazes, contribuindo para o ganho de eficiência e melhoria dos serviços e produtos entregues;
- d) A oportunidade de realização do trabalho em face da existência de dados e informações confiáveis, a disponibilidade de auditores com conhecimentos e habilidades específicas e a inexistência de impedimentos para a execução.

Devem ser determinados os recursos apropriados e suficientes para cumprir os objetivos do trabalho de auditoria, tendo por base uma avaliação da natureza e da complexidade de cada trabalho, os riscos e o grau de confiança depositado pelo auditor nas medidas tomadas pela administração para mitigá-los, as restrições de tempo e de recursos disponíveis, bem como a eventual necessidade de recursos externos.

O planejamento da auditoria deve considerar as seguintes atividades, entre outras consideradas relevantes pela equipe, que devem ser devidamente documentadas:

- Análise preliminar do objeto da auditoria;
- Definição do objetivo e do escopo do trabalho, considerando os principais riscos existentes e a adequação e suficiência dos mecanismos de controle estabelecidos;
- Elaboração do programa de trabalho;
- Alocação da equipe de auditoria, consideradas as necessidades do trabalho, o perfil dos auditores e o tempo previsto para a realização dos exames;
- Designação do auditor responsável pela coordenação dos trabalhos.

Execução do Trabalho de Auditoria: os auditores internos governamentais devem executar os testes definidos no programa de trabalho, com a finalidade de identificar informações suficientes, confiáveis, relevantes e úteis.

Para a execução adequada dos trabalhos, os auditores devem ter livre acesso a todas as dependências da Unidade Auditada, assim como a seus servidores ou empregados, informações, processos, bancos de dados e sistemas. Eventuais limitações de acesso devem ser comunicadas, de imediato e por escrito, à alta administração² ou ao conselho, se houver, com solicitação de adoção das providências necessárias à continuidade dos trabalhos de auditoria. Ao iniciar os trabalhos de campo, a equipe de auditoria deve apresentar à Unidade Auditada o objetivo, a natureza, a duração, a extensão e a forma de comunicação dos resultados do trabalho.

Durante a realização dos trabalhos de consultoria, os auditores devem analisar os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos de forma consistente com os objetivos do trabalho, mantendo-se atentos à existência de pontos significativos que devam ser considerados e comunicados à alta administração e ao conselho, se houver.

Devem ser documentadas em papéis de trabalho as análises realizadas e as evidências produzidas ou coletadas pelos auditores em decorrência dos exames. As evidências devem estar organizadas e referenciadas apropriadamente e constituir informações suficientes, confiáveis, fidedignas, relevantes e úteis, de modo a suportar as conclusões expressas na comunicação dos resultados dos trabalhos. Os papéis de trabalho devem ser organizados de forma a permitir a identificação dos responsáveis por sua elaboração e revisão. A revisão dos papéis de trabalho deve ser realizada com a finalidade de assegurar que o trabalho foi desenvolvido com consistência técnica, que seguiu o planejamento estipulado e que as conclusões e os resultados da auditoria estão adequadamente documentados.

Os trabalhos de auditoria devem ser adequadamente supervisionados, de forma a assegurar o alcance dos objetivos, a consistência dos julgamentos profissionais significativos realizados no decorrer do trabalho e a qualidade dos produtos da auditoria. A supervisão deve ser exercida durante todo o trabalho, desde o planejamento até o monitoramento das recomendações emitidas, e deve incluir:

- a) A garantia da proficiência da equipe;
- b) O fornecimento de instruções apropriadas à equipe durante o planejamento do trabalho de auditoria e a aprovação do programa de trabalho;
- c) A garantia de que o programa de trabalho aprovado seja cumprido e que eventuais alterações sejam devidamente autorizadas;
- d) A confirmação de que os papéis de trabalho suportam adequadamente as observações, as conclusões e as recomendações do trabalho;
- e) A segurança de que as comunicações do trabalho sejam precisas, objetivas, claras, concisas, construtivas, completas e tempestivas;
- f) A segurança de que os objetivos do trabalho de auditoria sejam alcançados.

Comunicação dos Resultados: deve ter como destinatária principal a alta administração da Unidade Auditada, sem prejuízo do endereçamento de comunicações às demais partes interessadas, como os órgãos de controle externo e a sociedade. A comunicação do trabalho representa o posicionamento da UAIG formado com base nas análises realizadas pela equipe de auditoria, as informações e esclarecimentos prestados pela gestão e as possíveis soluções discutidas com a Unidade Auditada.

² A alta administração representa o mais alto nível estratégico e decisório de um órgão ou entidade.

A comunicação de resultado dos trabalhos de avaliação tem por objetivo apresentar a opinião ou conclusões dos auditores e deve:

- a) Considerar as expectativas e demais manifestações apresentadas no decurso dos trabalhos pela alta administração, pelo conselho, se houver e por outras partes interessadas;
- b) Estar suportada por informação suficiente, confiável, relevante e útil;
- c) Comunicar as conclusões sobre o desempenho da Unidade Auditada quanto aos aspectos avaliados, sendo este satisfatório ou insatisfatório;
- d) Apresentar recomendações que agreguem valor à Unidade Auditada e que, precipuamente, tratem as causas das falhas eventualmente identificadas.

A comunicação final dos resultados dos trabalhos das UAIG deve ser publicada na Internet, como instrumento de *accountability*³ da gestão pública e de observância ao princípio da publicidade consignado na Constituição Federal, excetuando-se os trabalhos realizados por AUDIN que atuam em órgãos ou entidades que desempenham atividades econômicas, comerciais ou regulatórias. Antes da publicação do relatório, a Unidade Auditada deve ser consultada sobre a existência de informação sigilosa tratada na comunicação final dos resultados, conforme requisitos estabelecidos pela legislação em vigor. Já no caso de trabalhos realizados sob sigredo de justiça ou que envolvam informações sigilosas, podem ser estabelecidas restrições sobre divulgação de informações relativas ao trabalho, tanto na interlocução com a Unidade Auditada quanto na comunicação e na publicação dos resultados.

A comunicação de uma opinião geral deve incluir:

- a) O escopo, incluindo o período de tempo a que se refere a opinião, e suas limitações;
- b) Uma consideração sobre os diversos trabalhos de auditoria individuais relacionados, incluindo aqueles realizados por outros provedores de avaliação;
- c) Um resumo das informações que suportam a opinião;
- d) Os riscos, a estrutura de controle ou outros critérios utilizados como base para a opinião geral;
- e) A opinião geral alcançada.

Monitoramento: É responsabilidade da alta administração da Unidade Auditada zelar pela adequada implementação das recomendações emitidas pela UAIG, cabendo-lhe aceitar formalmente o risco associado caso decida por não realizar nenhuma ação.

A implementação das recomendações comunicadas à Unidade Auditada deve ser permanentemente monitorada pela UAIG, devendo essa atividade ser prevista no Plano de Auditoria Interna. A intensidade do processo de monitoramento deve ser definida com base nos riscos envolvidos, na complexidade do objeto da recomendação e no grau de maturidade da Unidade Auditada.

As recomendações emitidas nos trabalhos de auditoria devem ser acompanhadas de forma dinâmica e independente do instrumento de comunicação que as originou, podendo ser alteradas ou canceladas durante a fase de monitoramento em decorrência de alterações no objeto da recomendação ou no contexto da Unidade

³ Obrigação dos agentes e das organizações que gerenciam recursos públicos de assumir integralmente as responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, inclusive sobre as consequências de seus atos e omissões.

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONCEITO, TIPOS E FORMAS DE CONTROLE. CONTROLE INTERNO E EXTERNO. CONTROLE PARLAMENTAR. CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS. 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. 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 contrabalanceando 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 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.

É de suma importância destacar que o controle judicial possui abrangência tanto em relação aos atos vinculados quanto aos discricionários, posto que ambos devem obedecer aos requisitos de validade como a competência, a forma e a finalidade. Desta forma, é possível que tanto os atos administrativos vinculados quanto os discricionários venham a apresentar vícios de legalidade ou ilegitimidade, em decorrência dos quais poderão vir a ser anulados pelo Poder Judiciário quando estiver no exercício do controle jurisdicional.

Explicita-se que o controle judicial da Administração, de modo geral, é sempre provocado, isso por que ele depende da iniciativa de alguma pessoa, que poderá ser física ou jurídica. Qualquer pessoa que tenha a pretensão de provocar o controle da administração pelo Poder Judiciário, deverá, de antemão, propor judicialmente a ação cabível para o alcance desse objetivo.

Por fim, diga-se de passagem, que existem várias espécies de ações judiciais que permitem ao Judiciário apreciar lesão ou ameaça a direito decorrente de ato administrativo. Exemplos: o habeas corpus, o habeas data, o mandado de injunção, etc. A relação das ações que dão possibilidade ao controle judicial da Administração será sempre a título de exemplificação, tendo em vista que o controle pode ser exercido, inclusive, por intermédio de ação judicial ordinária sem denominação especial ou específica.

Nota: a Emenda Constitucional 45/2004 ao introduzir no direito brasileiro o instituto das súmulas vinculantes, inaugurou um novo mecanismo de controle judicial da Administração Pública, ato por meio do qual passou-se a admitir o cabimento de reclamação ao STF contra ato administrativo que contrarie súmulas vinculantes editadas pela Corte Suprema.

Controle Legislativo

O controle legislativo é aquele executado pelo Poder Legislativo sobre as autoridades e os órgãos dos outros poderes, como ocorre por exemplo, nos casos de convocação de autoridades

com o objetivo de prestar esclarecimentos ou, ainda, do controle externo exercido pelo Poder Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas.

O controle legislativo, também denominado de controle parlamentar, se refere àquele no qual o Poder Legislativo exerce poder sobre os atos do Poder Executivo e sobre os atos do Poder Judiciário, sendo este último somente no que condiz ao desempenho da função administrativa. Trata-se assim, o controle parlamentar de um controle externo sobre os demais Poderes.

Infere-se que a estrutura do Poder Legislativo Brasileira deve ser verificada com atenção às peculiaridades de cada ente federado, posto que não somente o princípio da simetria, como também as regras específicas que a Constituição Federal predis põe para os âmbitos federal, estadual, municipal e distrital.

Em análise ao plano federal, verifica-se que vigora o bicameralismo federativo, sendo o Poder Legislativo Federal composto por duas Casas: a Câmara dos Deputados que é composta por representantes do povo e o Senado Federal que é composto por representantes dos Estados-membros e do Distrito Federal.

De acordo com o sistema constitucional, o controle parlamentar pode ser exercido: a) por uma das Casas isoladamente; b) pelas duas Casas reunidas em sessão conjunta; c) pela mesa diretora do Congresso Nacional ou de cada Casa; d) pelas comissões do Congresso Nacional ou de cada Casa.

Levando em conta o princípio da simetria de organização, as regras mencionadas também devem ser aplicadas, no que lhes couber, ao Poder Legislativo em âmbito estadual, municipal e distrital, desde que realizadas as devidas adaptações, principalmente aquelas que advém do fato de nos planos estadual, municipal e distrital a organização do Poder Legislativo serem do tipo unicameral.

Com fundamento no princípio da autotutela, o Poder Legislativo também possui o poder de exercer o controle interno sobre os seus próprios atos. Nessa situação, aduz-se que o Poder Legislativo estará realizando um controle administrativo interno. Esse é o motivo pelo qual quando falamos no controle parlamentar, estamos abordando somente o controle externo exercido pelo Poder Legislativo.

Destaca-se que o controle que o Poder Legislativo detém sobre a Administração Pública, encontra-se limitado às hipóteses previstas na Constituição Federal. Isso ocorre, por que porque caso contrário, haveria inferiorização do princípio da separação dos poderes. Acontece que em razão disso, não podem leis ordinárias, complementares ou Constituições Estaduais predispor outras modalidades de controle diversas das que são previstas na Constituição Federal, sob risco de ferir o mesmo princípio.

De modo geral, a doutrina diferencia dois tipos de controle legislativo: o político e o financeiro.

O controle financeiro é exercido com o auxílio dos tribunais de contas. Já o controle político, alcança aspectos de legalidade e de mérito, vindo a ser preventivo, concomitante ou repressivo, conforme o caso.

Formas de controle político:

1. Da competência exclusiva do Congresso Nacional (CF, art. 49): resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele perma-

neçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

2. Da competência privativa do Senado Federal (CF, art. 52): processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

- Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
 - Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
 - Governador de Território;
 - Presidente e diretores do Banco Central;
 - Procurador-Geral da República;
 - Titulares de outros cargos que a lei determinar.
- Aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

3. Da competência privativa da Câmara dos Deputados (CF, art. 51): autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; proceder à tomada de

contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

4. Outros controles políticos (CF, art. 50): a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada; as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Por fim, em relação ao controle político legislativo, cabe especial destaque referente ao controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito (CPIs).

As CPIs são comissões temporárias designadas a investigar fato certo e determinado e fazem parte do contexto de uma das funções típicas do Parlamento que é a função de fiscalização.

De acordo com a Constituição Federal, as comissões parlamentares de inquérito possuem poderes de investigação que são próprios das autoridades judiciais, além de outros poderes que estão previstos nos regimentos das Casas Legislativas. As CPIs são criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, seja em conjunto ou de forma separada mediante pugnação de um terço de seus membros, com o objetivo de apurar fato determinado e por prazo certo, sendo que as suas conclusões, quando for preciso, serão encaminhadas ao Ministério Público, para que este órgão promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, nos termos dispostos no art. 58, § 3º da CF/1988.

Em decorrência do exercício dos seus poderes de investigação, a CPI é dotada de ato próprio, sem a necessidade de autorização judicial para:

- realizar as diligências que entender necessárias;
- convocar e tomar o depoimento de autoridades, inquirir testemunhas sob compromisso e ouvir indiciados;
- requisitar de órgãos públicos informações e documentos de qualquer natureza;
- requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias.

Ademais, conforme decisão do STF, por autoridade própria, a CPI pode sem necessidade de intervenção judicial, porém, sempre por meio de decisão fundamentada e motivada, observar todas as formalidades da legislação, determinar a quebra de sigilo fiscal, bancário e de dados do investigado. (MS 23.452/RJ).

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO; TÉCNICAS E MODELOS ORÇAMENTÁRIOS; PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos, sendo concebido inicialmente como um mecanismo eficaz de controle parlamentar sobre o Executivo. Ao longo do tempo, sofreu mudanças no plano conceitual e técnico (aspectos jurídico, econômico, financeiro, de planejamento e programação, gerencial e controle administrativo, por exemplo) para acompanhar a própria evolução das funções do Estado.

Conceito

Os primeiros Orçamentos de que se têm notícia eram os chamados orçamentos tradicionais, que se importavam apenas com o gasto. Eram meros documentos de previsão de receita e autorização de despesas sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental. Simplesmente se fazia uma estimativa de quanto se ia arrecadar e decidia-se o que comprar, sem nenhuma prioridade ou senso distributivo na alocação dos recursos públicos.

Era compreendido como uma peça que continha 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 se revela ultrapassado, pois a intervenção Estatal na vida da sociedade aumentou de forma acentuada e, com isso, o planejamento das ações do Estado é imprescindível.

A história divide a evolução conceitual do Orçamento Público em duas fases: o Orçamento tradicional e o Orçamento moderno. Até o século XIX, os doutrinadores consideram que perdurou o Orçamento Tradicional, que, é marcado pelo controle político (orçamento como instrumento de controle) cuja preocupação, seria controlar os gastos públicos. Os gastos públicos eram vistos como um mal necessário.

A partir dos primórdios do século XX, tendo como indutor os EUA, desenvolveu-se na Administração Pública a preocupação em ser mais eficiente, visando promover o desenvolvimento econômico e social. O orçamento, antes era considerado um mero demonstrativo de autorizações legislativas e que não atendia as necessidades, passou a ser visto como algo mais que uma simples previsão de receitas ou estimativa de despesa. Este passaria a ser considerado como um instrumento de administração visando cumprir os programas de governo.

Desta forma, o Orçamento evoluiu ao longo da história para um conceito de Orçamento-programa, segundo o qual o Orçamento não é apenas um mero documento de previsão da arrecadação e autorização do gasto, que além de conter a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo, em um determinado exercício financeiro mas um documento legal, que

contém programas e ações vinculados a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar no exercício (a ênfase no Orçamento-programa é nas realizações do Governo).

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

Apesar de todas as divergências existentes na doutrina, considera-se o orçamento como uma lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, não criando direitos subjetivos nem modificando as leis tributárias e financeiras.

Sendo uma lei formal, a simples previsão de despesa na lei orçamentária anual não cria direito subjetivo, não sendo possível se exigir, por via judicial, que uma despesa específica fixada no orçamento seja realizada.

São listadas as seguintes características da lei orçamentária:

- **Lei Formal:** formalmente o orçamento é uma lei, mas, conforme vimos acima, em vários casos ela não obriga o Poder Público, que pode, por exemplo, deixar de realizar uma despesa autorizada pelo legislativo; embora lei, em sentido formal não possui coercibilidade.

- **Lei Temporária:** a lei orçamentária tem vigência limitada.

- **Lei Ordinária:** todas as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são leis ordinárias. Os créditos suplementares e especiais também são aprovados como leis ordinárias.

- **Lei Especial:** possui processo legislativo diferenciado e trata de matéria específica.

O orçamento compreende quatro aspectos fundamentais:

a) o jurídico, que envolve a natureza do ato orçamentário quanto aos direitos e obrigações que ele gera à Administração, aos agentes públicos e aos administrados.

b) o político, que indica para qual direção o poder político está atuando, isto é, qual necessidade coletiva entendeu ser de interesse público e usará, para sua satisfação, o serviço público mediante seu critério de gasto.

c) o econômico, quanto às diretrizes econômicas e políticas fiscais adotadas em sua elaboração e que se tornarão postulados a serem seguidos.

d) técnico-financeiro, estabelecendo metodologias e procedimentos administrativos e contábeis adotados à persecução dos fins do instrumento orçamentário.

Os objetivos da política orçamentária são corrigir as falhas de mercado e as distorções, visando manter a estabilidade, melhorar a distribuição de renda, e alocar os recursos com mais eficiência. O Orçamento tem a função de também regular o mercado e coibir

abusos, reduzindo falhas de mercado e externalidades negativas (fatores adversos causados pela produção, como poluição, problemas urbanos, dentre outros).

O Estado intervém de várias formas no mercado, como através da política fiscal e da política monetária, com controle de preços, salários, inflação, dentre outros. São exemplos de instrumentos e recursos utilizados pelo Estado para intervir na economia:

- **Política Fiscal:** envolve a administração e a geração de receitas, além do cumprimento de metas e objetivos governamentais no orçamento, utilizado para a alocação, distribuição de recursos e estabilização da economia. É possível, com a política fiscal, aumentar a renda e o PIB e aquecer a economia, com uma melhor distribuição de renda.

- **Política Regulatória:** envolve o uso de medidas legais como decretos, leis, portarias, etc., expedidas como alternativa para se alocar, distribuir os recursos e estabilizar a economia. Com o uso das normas, diversas condutas podem ser banidas, como a criação de monopólios, cartéis, práticas abusivas, poluição, etc.

- **Política Monetária:** envolve o controle da oferta de moeda, da taxa de juros e do crédito em geral, para efeito de estabilização da economia e influência na decisão de produtores e consumidores. Com a política monetária, pode-se controlar a inflação, preços, restringir a demanda, etc.

O Orçamento Público funciona como um balizador na economia; existindo elevados investimentos governamentais no orçamento, provavelmente haverá reflexos na criação de empregos e aumento de renda; em contraposição, um orçamento restritivo em investimentos, provocará desemprego, desaceleração da economia e decréscimo no produto interno bruto.

Natureza Jurídica do Orçamento

O debate sobre a natureza jurídica do orçamento público não é pacífico e a controvérsia nesta matéria ainda é comum. Há entendimentos de que o orçamento público seria uma lei formal. Para outros seria uma lei material. Há quem afirme tratar-se de uma lei especial.

A posição que nos parece mais adequada ao atual ordenamento jurídico brasileiro, em que a arrecadação de receitas e a realização de despesas, no mais das vezes, decorrem de atos-regra (leis, contratos, convênios etc.) – sendo o orçamento um pré-requisito para a realização da despesa –, é a de Ricardo Lobo Torres. Para ele, “a teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro”.¹

Deste modo, pode-se afirmar que, no Brasil, o orçamento é apenas AUTORIZATIVO. Os gestores só podem realizar as despesas que estejam previstas no orçamento, mas a efetivação das despesas não é obrigatória só pelo fato de estarem projetadas no orçamento. Exemplo: o Governo incluiu no orçamento do próximo ano despesas referentes à construção de novas rodovias. Neste caso, trata-se tão somente de uma intenção. No curso do exercício financeiro, antes de assinar qualquer contrato, o Governo poderá desistir da obra.

Nesse contexto, tem sido o posicionamento do STF: “o simples fato de ser incluída no orçamento uma verba de auxílio a esta ou àquela instituição não gera, de pronto, direito a esse auxílio; (...) a previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial” (Recursos Extraordinários nº 34.581-DF e nº 75.908-PR).

Deixando as controvérsias doutrinárias atinentes à natureza jurídica do orçamento no seu lugar, cabe dizer que o ordenamento jurídico brasileiro trata o orçamento público como LEI (arts. 165 e 84, XXIII, da

CF/1988). Trata-se, contudo, de uma LEI:

- TEMPORÁRIA (vigência limitada);
- ESPECIAL (de conteúdo determinado e processo legislativo peculiar);

- LEI ORDINÁRIA (aprovada por maioria simples).

Funções

Dentre as funções consubstanciadas no Orçamento Público, destacamos:

a) A Função Alocativa: diz respeito a promover ajustamentos na alocação de recursos, justifica-se quando o funcionamento do mecanismo de mercado (sistema de ação privada) não garante a necessária eficiência na utilização desses recursos. Portanto, a utilização desse instrumento de atuação se efetiva em situações de “falha de mercado”, como, por exemplo, na presença de externalidades ou de bens públicos.

b) A Função Distributiva: por sua vez, diz respeito a promover ajustamentos na distribuição de renda. Justifica-se seu emprego nos casos em que o resultado distributivo do mecanismo de ação privada não for considerado socialmente justificável ou desejado. Mais uma vez a justificativa está ligada à correção das falhas de mercado.

c) A função Estabilizadora: por fim, está associada à manutenção da estabilidade econômica, justificada como meio de atenuar o impacto social e econômico na presença de inflação ou depressão. Portanto, seu emprego gera estabilidade dos níveis de preço (combate às pressões inflacionárias), diminui os potenciais efeitos da depressão e mantém o nível de emprego (combate ao desemprego), tendo à disposição dois instrumentos macroeconômicos: a política fiscal e a política monetária.

Tipos e Técnicas de Orçamento

As técnicas orçamentárias também conhecidas como espécies ou tipos de orçamento, podem ser classificadas da seguinte forma:

- **Orçamento Clássico ou Tradicional:** Era aquele onde constavam apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, sem nenhuma espécie de planejamento das ações do governo. Era peça meramente contábil – financeira, um documento de previsão de receita e de autorização de despesas.

Neste tipo de orçamento não havia preocupação com a realização dos programas de trabalho do governo, preocupando-se apenas com as necessidades dos órgãos públicos para realização das suas tarefas, sem se questionar sobre objetivos e metas.

¹ J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis. *A Lei no 4.320 Comentada*. 30. ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2000

- **Orçamento de Desempenho ou por Realizações:** Uma evolução do orçamento clássico foi o chamado orçamento de desempenho em um contexto de Administração por Resultados. Neste tipo de orçamento, o gestor começa a se preocupar com o resultado dos gastos e não apenas com o gasto em si, ou seja, preocupa-se agora em saber “as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra”. Apesar de ser um passo importante, o orçamento de desempenho ainda se encontra desvinculado de um planejamento central das ações do governo e, embora já ligado aos objetivos, não pode, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe falta uma característica essencial, que é a vinculação ao Sistema de Planejamento.²

Nesse tipo de orçamento, a ênfase era as coisas que o governo fazia, ou seja, o foco era, basicamente, nos resultados, com desvinculação entre planejamento e orçamento.

Como objetivos do orçamento de desempenho podem ser citados a melhoria da priorização das despesas e o aprimoramento da eficiência técnica. Como meio de alcançar os objetivos realiza-se a vinculação de dotações orçamentárias a resultados, utilizando Informações de Desempenho (ID). Pode abranger todo governo ou ser setorial.

Orçamento por desempenho leva tempo para ser realizado, uma vez que demanda um Sistema de Informações de Desempenho. Ressalta-se que este orçamento possui sua Contabilidade orientada por resultados. Outro ponto de destaque é que a capacitação é crucial, tanto para os ministros responsáveis pela gestão, como o Ministério da Fazenda e outras agências federais, sendo assim, requerendo grandes esforços de capacitação. Por fim, este orçamento de desempenho demanda reformas mais amplas, estas são cruciais e necessitam de muito compromisso político.

- **Orçamento Programa:** Esse tipo de orçamento foi introduzido no Brasil pela Lei 4320/64 e do Decreto-lei 200/67 e funciona como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo, pela identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, além do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados.

A CF/88 implantou definitivamente o orçamento – programa no Brasil, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária pelo PPA, da LDO e da LOA, ficando evidente o extremo zelo do constituinte para com o planejamento das ações do governo.

Alguns autores têm destacado as seguintes vantagens do orçamento-programa em relação a métodos de elaboração orçamentária tradicionais:

- a) melhor planejamento de trabalho;
- b) maior precisão na elaboração dos orçamentos;
- c) melhor determinação das responsabilidades;
- d) maior oportunidade para redução dos custos;
- e) maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e da população em geral
- f) facilidade para identificação de duplicação de funções;
- g) melhor controle da execução do programa;
- h) identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos;
- i) apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas; e
- j) ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

² ENAP. *Elaboração e Execução de Orçamento Público.*

Em sua elaboração, o Orçamento-Programa tem uma lógica que o distingue de outros modelos. Essa lógica pode ser traduzida em fases que, ao serem cumpridas, dão ao orçamento-programa toda a sua peculiaridade. São elas:

-Determinação da situação: identificação dos problemas existentes.

-Diagnóstico da situação: identificação das causas que concorrem para o aparecimento dos problemas.

-Apresentação das soluções: identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas. Estabelecimento das prioridades: ordenamento das soluções encontradas.

-Definição dos objetivos: estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso.

-Determinação das tarefas: identificação das ações necessárias para atingir os objetivos.

-Determinação dos recursos: arrolamento dos meios: recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais e serviços de terceiros necessários.

-Determinação dos meios financeiros: expressão monetária dos recursos alocados.

Em síntese, o Orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para os quais a administração solicita os recursos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa. Foi introduzido no Brasil por meio da Lei no 4.320/64 e do Decreto-Lei no 200/67. A Constituição Federal de 1988 consolidou definitivamente a adoção do orçamento-programa, ao vincular o processo orçamentário ao PPA, à LDO e à LOA.

Orçamento de Base Zero ou por Estratégia

É um orçamento de baixo para cima, como se o orçamento estivesse sendo preparado pela primeira vez. Todos os gastos propostos devem ser revistos. A metodologia do OBZ não é adotada no Brasil, em nenhuma das unidades da Federação.

O orçamento de base zero é uma metodologia orçamentária a qual exige que todas as despesas dos órgãos ou das entidades públicas, programas ou projetos governamentais sejam detalhadamente justificadas a cada ano, como se cada item de despesa se tratasse de uma nova iniciativa do governo.

O foco principal do orçamento de base zero é o controle das despesas de capital (investimentos), ou seja, parte-se da premissa do que precisa ser feito e não o que seria bom ser feito. Assim sendo, o orçamento se torna o mais próximo possível da realidade.

Essa espécie de orçamento consiste basicamente em uma análise crítica de todos os recursos solicitados pelos órgãos governamentais. Neste tipo de abordagem, na fase de elaboração da proposta orçamentária, questionar-se-ão as reais necessidades de cada área, sem compromisso com nenhum montante inicial de dotação.

Os órgãos governamentais, por sua vez, deverão justificar anualmente, na fase de elaboração da sua proposta orçamentária, a totalidade de seus gastos, sem utilizar o ano anterior como valor inicial mínimo³.

Orçamento Participativo

Os orçamentos públicos nas democracias representativas são elaborados pelos poderes Executivo e Legislativo. Aliás, segundo os juristas especializados, a principal razão da existência do Legislativo

³ ENAP. *Elaboração e Execução de Orçamento Público.*