

AVISO IMPORTANTE: **Este é um Material de Demonstração**

Este arquivo representa uma prévia exclusiva da apostila.

Aqui, você poderá conferir algumas páginas selecionadas para conhecer de perto a qualidade, o formato e a proposta pedagógica do nosso conteúdo. Lembramos que este não é o material completo.

POR QUE INVESTIR NA APOSTILA COMPLETA?



- × Conteúdo totalmente alinhado ao edital.
- × Teoria clara, objetiva e sempre atualizada.
- × Dicas práticas, quadros de resumo e linguagem descomplicada.
- × Exercícios comentados para fixação do aprendizado.
- × Bônus especiais que otimizam seus estudos.

Aproveite a oportunidade de intensificar sua preparação com um material completo e focado na sua aprovação:
Acesse agora: www.apostilasopcao.com.br

Disponível nas versões impressa e digital, com envio imediato!

Estudar com o material certo faz toda a diferença na sua jornada até a APROVAÇÃO.





CNU

CNU - CONCURSO NACIONAL UNIFICADO

Bloco 5 – Administração

**EDITAL ENAP Nº 114, DE 30 DE JUNHO
DE 2025**

**CÓD: OP-004JL-25
7908403576821**

Conhecimentos Gerais

1. Desafios do estado de direito: democracia e cidadania	9
2. Formação histórica do Estado Democrático de Direito.....	12
3. Constituição Federal de 1988: direitos fundamentais, sociais e políticos, consolidação da democracia, representação política e participação cidadã	14
4. Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e os desafios da governabilidade	18
5. Judicialização de políticas públicas	20
6. Capacidades estatais e democracia	23
7. Efetivação e reparação de Direitos Humanos: demandas sociais históricas, autoritarismo, violência de Estado, memória, verdade e justiça	26
8. Políticas públicas. Fundamentos de políticas públicas: conceitos e tipologias. Ciclos de políticas públicas: agenda, formulação, processos decisórios, implementação de planos, programas e projetos, monitoramento e avaliação. Levantamento, sistematização, análise e interpretação de dados quantitativos, qualitativos e indicadores de políticas públicas. Federalismo, descentralização e sistemas de políticas públicas no Brasil. Intersetorialidade e transversalidade. Transformação digital e seus impactos na sociedade e nas políticas públicas.....	29
9. Ética e integridade. Princípios e valores éticos do serviço público, seus direitos e deveres.....	30
10. Governança pública e sistemas de governança. Transparência. Acesso à informação	33
11. Diversidade e inclusão na sociedade. Diversidade de sexo, gênero e sexualidade; diversidade étnico-racial; diversidade cultural.....	35
12. Desafios sociopolíticos da inclusão de grupos vulnerabilizados: crianças e adolescentes; idosos; LGBTQIA+; pessoas com deficiências; pessoas em situação de rua, povos indígenas, comunidades quilombolas e demais minorias sociais.....	37
13. Desigualdades e interseccionalidades	38
14. Administração pública federal. Princípios constitucionais e normas que regem a administração pública	41
15. Evolução das reformas da administração e do serviço público no Brasil e estrutura organizacional da Administração Pública Federal	43
16. Sistemas estruturantes da administração pública federal	47
17. Fundamentos das finanças públicas, tributação e do planejamento-orçamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).....	49
18. Trabalho e tecnologia. Evolução das relações de trabalho e uso de novas tecnologias. Inteligência Artificial, automação e produtividade no setor público. Limitações, riscos e problemas associados ao uso das novas tecnologias no setor público. .	60

Eixo Temático 1 - Gestão Governamental e Governança Pública: Estratégia, Pessoas, Projetos e Processos

1. Planejamento e gestão estratégica: conceitos, princípios, etapas, níveis, métodos e ferramentas; Análise de ambientes e cenários e seus diferentes instrumentos e matrizes; Estabelecimento de objetivos e metas organizacionais; Métodos de elaboração de mapas estratégicos e planos de ação; Implementação de estratégias; Ferramentas de gestão; Indicadores de desempenho: conceito, formulação e análise	67
2. Gestão de pessoas; Evolução e funções da gestão de pessoas; Recrutamento e seleção; Gestão do desempenho, avaliação de desempenho e entrega por resultados; Valorização, sistemas de recompensas e responsabilização; Gestão por competências; Clima e cultura organizacional; Liderança; estilos de liderança e situações de trabalho; Teorias da motivação; Negociação e gestão de conflitos; Tendências do futuro do trabalho no serviço público: potencialidades e riscos do uso da Inteligência Artificial	73
3. Gestão de projetos; Conceitos básicos; Gerenciamento da integração, do escopo, do tempo, de custos, da qualidade, de recursos humanos, de comunicações, de riscos, de aquisições, de partes interessadas; Metodologias ágeis.....	78

4. Gestão de processos; Conceitos da abordagem por processos; Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos; Inteligência artificial e automação de processos: potencialidades e riscos 83

Eixo Temático 2 - Gestão Governamental E Governança Pública: Riscos, Inovação, Participação, Coordenação E Patrimônio

1. Gestão de riscos: princípios, objetivos, técnicas, integração ao planejamento; Boas práticas de gestão de riscos; Controles interno e externo 93
2. Inovação na gestão pública; Transformação digital do Estado; Governo eletrônico; Trabalho no setor público e uso de Inteligência Artificial: potencialidades e riscos 100
3. Participação social nos processos de gestão das políticas públicas: conselhos, conferências, audiências públicas, consultas públicas, PPA participativo, orçamento participativo e outros mecanismos; Controle social..... 104
4. Parcerias entre governo e sociedade; Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; Instrumentos e termos de fomento e colaboração 108
5. Articulação versus a fragmentação de ações governamentais; Dimensões da coordenação: intragovernamental, intergovernamental e governo-sociedade; Coordenação executiva e núcleo de governo..... 113
6. Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais; Conceituação de Material e Patrimônio; O Patrimônio das empresas e órgãos públicos; Gestão de cadeia de suprimentos; Logística reversa; Logística e transformação digital..... 116

Eixo Temático 3 - Políticas Públicas

1. As diferentes conceituações de políticas públicas: O processo de políticas públicas; O papel do Estado; A burocracia e o Estado: O papel da burocracia e a discricionariedade no processo de formulação e implementação de políticas públicas 131
2. Implementação de políticas públicas: problemas, dilemas e desafios: Arranjos institucionais para implementação de políticas públicas 134
3. Instrumentos e alternativas de implementação, como fundos, consórcios, transferências obrigatórias e outros instrumentos 135
4. Monitoramento e avaliação de políticas públicas: Sistemas de monitoramento; tipos e modalidades de avaliação..... 135
5. Monitoramento e avaliação de políticas públicas: Sistemas de monitoramento; tipos e modalidades de avaliação; Custo-benefício, efetividade e equidade..... 137
6. Políticas públicas informadas por evidência: conceito e tipos de evidência; institucionalização e governança do uso de evidências 138

Eixo Temático 4 - Administração Financeira E Orçamentária, Contabilidade Pública E Compras Na Administração Pública

1. O papel do Estado e a atuação do governo nas finanças públicas; Orçamento público; Conceito e Funções; Técnicas orçamentárias; Princípios orçamentários; Ciclo orçamentário; Processo orçamentário; Plano plurianual; Diretrizes orçamentárias; Orçamento anual; Créditos ordinários e adicionais; Emendas parlamentares 147
2. Contabilidade Pública: Princípios fundamentais; Patrimônio: Componentes Patrimoniais –Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido; Fatos contábeis e respectivas variações patrimoniais na área pública 155
3. Receita pública; Conceito e classificações; Estágios; Fontes; Dívida ativa 160
4. Despesa pública; Conceito e classificações; Estágios; Restos a pagar; Despesas de exercícios anteriores; Dívida fluante e fundada; Suprimento de fundos 161

5. Licitação; Conceito, natureza jurídica, objeto e finalidade; Princípios básicos e correlatos; Modalidades; Obrigatoriedade, dispensa e inexigibilidade; Procedimento licitatório; Anulação, revogação e recursos administrativos; Sanções e procedimento sancionatório; Crimes em licitações e contratos administrativos; Contrato administrativo para compras na administração pública; Conceito, principais características e espécies; Planejamento de compras e contratações públicas: formalização da demanda, plano anual de contratações, estudos técnicos preliminares, gerenciamento de riscos, termo de referência; Execução e inexecução; Duração, prorrogação, renovação e extinção; Revisão e rescisão.....	166
---	-----

Eixo Temático 5 - Transparência, Proteção De Dados, Comunicação E Atendimento Ao Cidadão

1. Transparência pública: Lei de Acesso à Informação: direito de acesso à informação no Brasil, negativas de acesso, informações classificadas e dados abertos.....	187
2. Portal da Transparência, transparência ativa e passiva.....	194
3. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD): fundamentos e campo de aplicação, princípios e direitos do titular, responsabilidades dos agentes, aspectos internacionais, segurança e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados.....	194
4. Comunicação contemporânea e a internet; Finalidades da comunicação pública; Comunicação política e comunicação de serviço; Estratégia de comunicação, identidade e narrativa; Comunicação das políticas públicas	208
5. Elaboração de relatórios executivos, briefing e notas informativas.....	213
6. Comunicação em mídias digitais.....	217
7. A ética na produção de conteúdo com inteligência artificial generativa	221
8. Atendimento ao cidadão, qualidade de serviços públicos, acessibilidade e uso de linguagem simples	224
9. Estatística: Noções de Amostragem: Amostragem Probabilística e Não probabilística	227
10. Noções de Inferência Estatística: População e Amostra, Seleção de amostra, Estatística e Parâmetro, Distribuições amostrais	231
11. Estatísticas de localização: média, mediana, moda	234

CONHECIMENTOS GERAIS

DESAFIOS DO ESTADO DE DIREITO: DEMOCRACIA E CIDADANIA

O ESTADO DE DIREITO E SUA IMPORTÂNCIA PARA A DEMOCRACIA

O conceito de Estado de Direito é um dos pilares fundamentais das sociedades democráticas modernas. Ele estabelece que o poder estatal deve se submeter à lei e agir conforme princípios previamente definidos, garantindo direitos e liberdades aos cidadãos.

Essa estrutura jurídica é indispensável para a manutenção da democracia, pois cria limites claros ao exercício do poder político e assegura que a vontade da maioria não possa suprimir os direitos das minorias ou violar garantias individuais.

► O que é o Estado de Direito

O Estado de Direito (ou Estado legal) é um modelo de organização do Estado no qual todas as ações do poder público são regidas por leis previamente estabelecidas e legitimamente aprovadas. Isso significa que:

- Todos são iguais perante a lei: governantes e governados.
- Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem atuar dentro de seus limites legais.
- Há respeito a direitos e garantias fundamentais.
- A lei deve ser impessoal, geral e estável, evitando decisões arbitrárias.

Esse modelo se contrapõe ao arbítrio do Estado absolutista, em que o governante podia tomar decisões com base em sua vontade pessoal, sem respaldo jurídico. Portanto, o Estado de Direito é, por essência, uma estrutura de contenção e organização do poder político.

► A relação entre Estado de Direito e democracia

Democracia e Estado de Direito são conceitos distintos, mas interdependentes. A democracia diz respeito à forma como o poder é legitimado – geralmente por meio do voto direto e da soberania popular. Já o Estado de Direito diz respeito à maneira como esse poder é exercido – sempre com base em normas e limites jurídicos. Em uma verdadeira democracia:

- O governo é eleito pelo povo, mas não pode agir fora da lei.
- As maiorias têm limites: não podem abolir os direitos fundamentais das minorias.
- A Constituição ocupa o lugar mais alto do ordenamento jurídico e orienta toda a atuação do Estado.

Portanto, o Estado de Direito garante a estabilidade institucional, a previsibilidade das decisões públicas e a proteção dos direitos dos indivíduos, mesmo contra abusos da maioria. Isso é

especialmente importante em contextos de polarização política ou instabilidade, nos quais o respeito às regras do jogo democrático pode ser colocado em risco.

► Exemplos práticos da atuação do Estado de Direito

A importância prática do Estado de Direito pode ser observada em diversas situações do cotidiano político e jurídico:

- Quando um governante eleito tenta aprovar medidas que ferem direitos fundamentais, o Judiciário pode intervir e declarar a medida inconstitucional.
- Servidores públicos devem seguir normas legais para suas ações, e não podem agir com base em preferências pessoais.
- Cidadãos têm direito ao contraditório e à ampla defesa em processos administrativos ou judiciais.
- A imprensa tem liberdade para fiscalizar o poder público, e não pode ser censurada arbitrariamente.

Esses exemplos ilustram como o Estado de Direito atua como um sistema de freios e contrapesos, essencial para evitar abusos e garantir uma convivência democrática.

► Desafios contemporâneos ao Estado de Direito

Apesar de sua importância, o Estado de Direito enfrenta desafios significativos, especialmente em países como o Brasil. Entre eles, destacam-se:

- A lentidão do sistema judiciário, que muitas vezes impede o acesso real à justiça.
- A dificuldade de garantir que a lei seja aplicada de forma igualitária, especialmente entre pessoas de diferentes classes sociais.
- O uso político de instituições jurídicas, o que compromete sua imparcialidade.
- A desinformação e o descrédito nas instituições, que minam a confiança da população no sistema.

Esses desafios ameaçam a estabilidade democrática e exigem constante vigilância da sociedade civil, das instituições e dos cidadãos.

O Estado de Direito é mais do que um conjunto de normas jurídicas: ele representa uma cultura de respeito às regras, de compromisso com os direitos e de responsabilização do poder. Sem ele, a democracia corre o risco de se converter em um regime apenas formal, onde eleições existem, mas os direitos e as garantias fundamentais são ignorados.

Por isso, é fundamental que estudantes e cidadãos compreendam sua importância, reconhecendo que o fortalecimento do Estado de Direito passa pela defesa ativa da legalidade, da ética pública e da justiça social.

OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

A cidadania, no contexto democrático e constitucional brasileiro, não se limita ao direito de votar. Ela envolve o pleno exercício de direitos civis, políticos e sociais, como o acesso à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho digno e à justiça.

No entanto, apesar dos avanços institucionais e legais desde a Constituição de 1988, o Brasil ainda enfrenta sérios obstáculos à efetivação concreta da cidadania, especialmente nas camadas mais vulneráveis da população.

► **O conceito de cidadania**

Cidadania é a condição que permite ao indivíduo participar ativamente da vida política, econômica e social do país, com direitos garantidos e deveres cumpridos. A Constituição Federal de 1988 inscreve a cidadania como um dos fundamentos da República, ao lado da dignidade da pessoa humana e da soberania popular.

No entanto, é importante distinguir entre:

- **Cidadania formal:** quando a pessoa tem seus direitos reconhecidos legalmente.
- **Cidadania real:** quando esses direitos são efetivamente acessíveis e usufruídos na prática.

Muitos brasileiros possuem cidadania formal, mas não conseguem exercer plenamente seus direitos devido a entraves estruturais, sociais e institucionais.

► **Principais obstáculos à cidadania no Brasil**

Desigualdade social e econômica:

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. A concentração de renda, a pobreza extrema e a exclusão social criam um ambiente em que milhões de pessoas vivem à margem dos serviços públicos essenciais.

- Populações em situação de rua ou morando em favelas têm acesso limitado a saneamento básico, segurança, saúde e educação.
- A pobreza limita o acesso a oportunidades e marginaliza comunidades inteiras, que permanecem distantes da participação cidadã efetiva.

Educação de baixa qualidade:

A educação é um dos principais instrumentos de empoderamento cidadão. No entanto, a baixa qualidade do ensino público em muitas regiões do país dificulta que jovens desenvolvam pensamento crítico e compreendam seus direitos e deveres.

- Escolas com infraestrutura precária, falta de professores qualificados e evasão escolar afetam diretamente o nível de consciência cidadã.
- O déficit educacional afeta também a capacidade de mobilização política e de cobrança por direitos.

Violência e insegurança pública:

O medo da violência restringe a liberdade de circulação e expressão, sobretudo nas periferias urbanas. A atuação muitas vezes abusiva das forças de segurança também compromete o exercício da cidadania.

- Grupos sociais inteiros vivem sob o controle de milícias ou facções criminosas.

- A seletividade penal marginaliza jovens negros e pobres, que sofrem com abordagens policiais violentas e prisões arbitrárias.

Desigualdade no acesso à justiça:

Apesar da Constituição garantir o acesso à justiça, na prática ele é desigual e lento. Processos judiciais demorados, altos custos e linguagem técnica afastam a população dos seus direitos.

- A Defensoria Pública é subdimensionada para a demanda existente.
- Muitos cidadãos desistem de buscar seus direitos por falta de conhecimento ou por medo do sistema judicial.

Desinformação e manipulação da opinião pública:

A cidadania pressupõe que o cidadão tenha acesso a informações corretas, confiáveis e compreensíveis. No entanto, o Brasil enfrenta um cenário de desinformação crescente, impulsionado por redes sociais e discursos polarizados.

- Fake news dificultam o debate público qualificado.
- A manipulação de dados e notícias prejudica escolhas conscientes em processos eleitorais e democráticos.

► **Populações mais afetadas pela negação da cidadania**

Determinados grupos sociais são historicamente mais vulneráveis à exclusão cidadã no Brasil:

- População negra e indígena
- Mulheres em situação de pobreza
- Pessoas com deficiência
- Comunidades ribeirinhas, quilombolas e tradicionais
- Trabalhadores informais e desempregados

Essas populações enfrentam barreiras múltiplas para o acesso à saúde, à justiça, à moradia digna e à participação política.

► **Cidadania como processo, não como ponto de chegada**

É importante lembrar que a cidadania é um processo histórico e social. Ela não é conquistada de forma imediata nem garantida para sempre. Ela exige mobilização, consciência política e pressão constante por parte da sociedade civil para que se amplie, se fortaleça e se aprofunde.

Os obstáculos à cidadania no Brasil têm raízes históricas, estruturais e culturais. Embora os avanços legais sejam inegáveis, ainda há uma distância significativa entre o que está escrito na Constituição e o que é vivido por grande parte da população.

Vencer esses obstáculos exige políticas públicas eficazes, compromisso institucional e uma população ativa e consciente de seus direitos. Mais do que garantir a cidadania no papel, o desafio brasileiro é garantir sua vivência plena e cotidiana.

A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Nas democracias modernas, a representatividade política é um dos elementos centrais para o funcionamento do sistema. Em teoria, os representantes eleitos devem agir conforme os interesses de seus eleitores, promovendo políticas públicas que respondam às necessidades da sociedade.

No entanto, o Brasil enfrenta uma profunda crise de representatividade, marcada pela desconfiança nas instituições, pelo afastamento entre eleitos e eleitores e pelo sentimento de que as decisões políticas não refletem a vontade popular.



Nesse contexto, a participação popular surge como alternativa e complemento essencial à democracia representativa.

► **O que é representatividade política**

Representatividade política é a capacidade que os eleitos têm de refletir os interesses, valores e necessidades da população que os elegeu. Em um sistema ideal, os parlamentares, prefeitos, governadores e o presidente da república deveriam agir como porta-vozes do povo, obedecendo ao princípio democrático de soberania popular.

Porém, no Brasil, vários fatores comprometem esse ideal:

- O sistema eleitoral proporcional com listas abertas dificulta a identificação do eleitor com seu representante.
- O alto custo das campanhas favorece candidatos com acesso a grandes recursos financeiros.
- A presença de grupos de interesse organizados (como setores do agronegócio ou do sistema financeiro) influencia diretamente as decisões legislativas.
- A baixa diversidade entre os representantes eleitos – maioria homens, brancos e de classe média ou alta – torna o Congresso pouco parecido com a sociedade que representa.

► **Causas da crise de representatividade no Brasil**

Desigualdade no acesso à política:

Grupos historicamente marginalizados – como mulheres, negros, indígenas e pessoas de baixa renda – enfrentam barreiras significativas para ingressar na política. Isso gera um parlamento com baixa pluralidade e distante da realidade da maioria da população.

Corrupção e escândalos políticos:

Casos sucessivos de corrupção, como os revelados na operação Lava Jato, contribuíram para o descrédito das instituições. Muitos cidadãos sentem que os políticos defendem mais os próprios interesses do que o bem comum.

Falta de canais de escuta ativa:

A estrutura do Estado nem sempre promove uma escuta ativa da sociedade civil. Muitas decisões são tomadas sem consulta ou diálogo com os setores diretamente afetados, o que agrava a sensação de distanciamento entre povo e governo.

Desinformação e alienação política:

A falta de educação política e o bombardeio de desinformação contribuem para a apatia e para o voto desinformado. Isso fragiliza o vínculo entre representantes e representados, já que muitos eleitores não acompanham ou não compreendem o papel dos seus eleitos.

► **Participação popular como resposta à crise**

A participação popular vai além do voto. Ela envolve o engajamento cotidiano dos cidadãos na vida política, social e comunitária. Quando bem organizada, pode se tornar uma poderosa ferramenta de fiscalização, cobrança e construção de políticas públicas mais efetivas e justas.

Formas de participação popular incluem:

- Conselhos municipais e estaduais de políticas públicas (educação, saúde, meio ambiente)
- Orçamento participativo
- Movimentos sociais e organizações da sociedade civil
- Audiências públicas e consultas populares
- Mobilizações e protestos pacíficos
- Participação em redes sociais com debate responsável e fundamentado

A Constituição de 1988 reconhece instrumentos importantes de democracia participativa, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. No entanto, sua utilização ainda é limitada e pouco incentivada pelos poderes públicos.

► **O papel da educação política**

Uma das saídas mais eficazes para a crise de representatividade é o fortalecimento da educação política da população. Quando o cidadão compreende como funciona o Estado, os poderes, o processo legislativo e as formas de controle social, ele se torna mais capaz de escolher representantes alinhados aos seus valores e de cobrar resultados concretos.

A escola tem papel crucial nesse processo, assim como os meios de comunicação, os sindicatos, os movimentos sociais e as redes de ativismo. A formação política precisa ser permanente e acessível, valorizando o debate plural, crítico e respeitoso.

► **Desafios e caminhos para o fortalecimento da democracia participativa**

Apesar do potencial da participação popular, ela enfrenta desafios importantes:

- A baixa cultura de envolvimento político na sociedade
- A resistência de setores do poder público a abrir espaço real para escuta e diálogo
- A criminalização dos movimentos sociais
- A fragmentação das pautas e a dificuldade de articulação em rede

Superar esses obstáculos exige políticas públicas de incentivo à participação, fortalecimento da sociedade civil, acesso à informação e abertura institucional para ouvir e dialogar com a população.

A crise de representatividade é um dos sintomas mais evidentes das limitações da democracia brasileira. Ela afasta o cidadão da política, enfraquece o Estado de Direito e compromete a qualidade das decisões públicas. A ampliação da participação popular é o caminho mais promissor para reverter esse quadro, permitindo que os brasileiros deixem de ser apenas eleitores para se tornarem sujeitos ativos na construção do país.

Para isso, é necessário investir em educação política, mecanismos de escuta, transparência e diálogo contínuo entre Estado e sociedade.



FORMAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

RAÍZES HISTÓRICAS DO ESTADO DE DIREITO

A formação do Estado de Direito é fruto de um longo processo histórico, político e jurídico que atravessa séculos e diferentes formas de organização social. Compreender suas raízes é essencial para entender por que esse modelo se consolidou como fundamento das sociedades modernas.

► Conceito de Estado de Direito

O Estado de Direito é um modelo de organização política em que todos – cidadãos e governantes – estão submetidos às leis. Seu objetivo é garantir a limitação do poder do Estado, proteger os direitos individuais e assegurar a justiça. Ele se contrapõe ao absolutismo, no qual o poder se concentra na figura do soberano e não se submete a normas jurídicas superiores.

► Antiguidade: primeiros vestígios do direito sobre o poder

Na Antiguidade, embora ainda não houvesse o conceito moderno de Estado de Direito, já se percebiam tentativas de limitar o poder e organizar a sociedade com base em normas:

- **Grécia Antiga:** A noção de isonomia, ou igualdade de todos perante a lei, surgiu em Atenas e é uma das raízes do ideal de justiça que mais tarde influenciaria a ideia de Estado de Direito.

- **Roma Antiga:** O direito romano foi um divisor de águas. A codificação das leis, como a Lei das Doze Tábuas, representava um avanço no sentido da previsibilidade e da aplicação imparcial da justiça. A noção de império da lei já começava a se esboçar.

Apesar disso, o poder ainda era, em grande parte, personalista e pouco limitado institucionalmente.

► Idade Média: o papel do direito e da religião

Durante a Idade Média, o poder político estava fortemente ligado à religião, especialmente na Europa ocidental, onde a Igreja Católica exercia papel central. Ainda assim, algumas experiências históricas importantes prepararam o terreno para o Estado de Direito:

- **Carta Magna (1215):** Considerada um marco inicial do constitucionalismo, foi imposta pelos barões ingleses ao rei João Sem Terra. A Carta estabelecia limites ao poder real e garantia certos direitos aos nobres, como o devido processo legal.

- **Direito canônico e direito comum:** A sistematização do direito pela Igreja e pelas universidades medievais permitiu o desenvolvimento de uma cultura jurídica que valorizava a ideia de regras superiores ao poder dos reis.

Embora a sociedade ainda fosse dominada por relações de vassalagem e poder absoluto, essa cultura jurídica foi essencial para o surgimento de instituições que posteriormente iriam sustentar o Estado de Direito.

► Idade Moderna: o embrião da limitação do poder

Com o fim da Idade Média e o avanço das ideias iluministas, surgiram as condições políticas e filosóficas para um modelo mais racional e legalista de governo:

- **Iluminismo:** Filósofos como John Locke, Montesquieu e Rousseau foram fundamentais para a formulação das bases do Estado de Direito. Locke defendeu a separação entre os poderes e a proteção dos direitos naturais; Montesquieu concebeu a separação entre Legislativo, Executivo e Judiciário; Rousseau propôs o contrato social como base legítima da autoridade.

- **Contratualismo:** A ideia de que o poder político deriva de um acordo entre governantes e governados fortaleceu a noção de que o Estado deve ser regido por leis e não pela vontade pessoal de seus líderes.

► Primeiras experiências constitucionais

Já no final do século XVIII, essas ideias se materializaram em importantes documentos e movimentos políticos:

- **Revolução Gloriosa (1688) e o Bill of Rights inglês (1689):** Estabeleceram um governo parlamentarista com forte limitação ao poder do rei, consolidando o caminho para o Estado de Direito na Inglaterra.

- **Revolução Americana (1776):** A Constituição dos Estados Unidos foi uma das primeiras a estabelecer um modelo jurídico-político baseado na divisão de poderes, legalidade e direitos individuais.

- **Revolução Francesa (1789):** Com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a França consolidou o ideal de igualdade jurídica e soberania popular, princípios que embasam o Estado de Direito até hoje.

As raízes do Estado de Direito estão profundamente fincadas em um contexto histórico de lutas contra o poder absoluto e em favor de um governo limitado por normas. Desde a Antiguidade até a Idade Moderna, os avanços jurídicos e filosóficos abriram espaço para a construção de um modelo político baseado na legalidade, na racionalidade e na proteção dos direitos fundamentais.

Esses elementos seriam consolidados apenas mais tarde, com o surgimento do Estado Democrático de Direito, tema dos próximos tópicos.

A TRANSIÇÃO PARA O MODELO DEMOCRÁTICO

A consolidação do Estado de Direito foi um passo fundamental, mas sua transformação em um Estado Democrático de Direito exigiu um novo ciclo de transformações políticas, sociais e econômicas.

Esta transição envolveu a ampliação da participação popular no poder, a consagração dos direitos civis, políticos e sociais e a construção de instituições voltadas para a soberania popular.

► Do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito

O primeiro modelo de Estado de Direito, surgido entre os séculos XVIII e XIX, foi o chamado Estado Liberal, que tinha como pilares:

- Separação dos poderes
- Supremacia da lei
- Garantia da propriedade privada
- Defesa das liberdades civis (vida, liberdade, segurança)

EIXO TEMÁTICO 1

Gestão Governamental e Governança Pública: Estratégia, Pessoas, Projetos e Processos

PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA: CONCEITOS, PRINCÍPIOS, ETAPAS, NÍVEIS, MÉTODOS E FERRAMENTAS; ANÁLISE DE AMBIENTES E CENÁRIOS E SEUS DIFERENTES INSTRUMENTOS E MATRIZES; ESTABELECIMENTO DE OBJETIVOS E METAS ORGANIZACIONAIS; MÉTODOS DE ELABORAÇÃO DE MAPAS ESTRATÉGICOS E PLANOS DE AÇÃO; IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS; FERRAMENTAS DE GESTÃO; INDICADORES DE DESEMPENHO: CONCEITO, FORMULAÇÃO E ANÁLISE

PRINCÍPIOS, ETAPAS E NÍVEIS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

► Conceito de Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico é um processo sistemático, contínuo e participativo que orienta as decisões organizacionais de longo prazo, buscando alinhar a missão, a visão e os valores da organização com as condições do ambiente externo e os recursos internos disponíveis. Ele serve como um guia para alcançar os objetivos institucionais com racionalidade, eficiência e efetividade.

Mais do que prever o futuro, o planejamento estratégico prepara a organização para lidar com ele de forma proativa, definindo rumos, prioridades e caminhos para alcançar os resultados desejados.

► Princípios do Planejamento Estratégico

Alguns princípios fundamentais norteiam a elaboração e a condução de um planejamento estratégico bem-sucedido:

- **Orientação para Resultados:** Foco no alcance de metas e indicadores mensuráveis, evitando o desperdício de recursos.

- **Alinhamento com a Missão Institucional:** Todas as ações planejadas devem estar em sintonia com a razão de existir da organização.

- **Participação e Engajamento:** O envolvimento dos diferentes níveis da organização no processo de planejamento amplia o compromisso e favorece a execução.

- **Análise Sistêmica:** Consideração das interdependências internas e externas, reconhecendo a organização como parte de um ecossistema.

- **Flexibilidade e Aprendizado Contínuo:** A capacidade de adaptar planos diante de novas realidades e lições aprendidas no caminho.

- **Transparência e Comunicação:** Clareza na formulação e compartilhamento das decisões estratégicas fortalece a governança e o controle social, principalmente no setor público.

► Etapas do Planejamento Estratégico

As etapas do planejamento estratégico podem variar em número e nomenclatura, mas geralmente seguem um ciclo lógico que permite o diagnóstico, a formulação de estratégias e a implementação das ações. As principais fases são:

a) Análise do ambiente (interno e externo):

Identificação de forças e fraquezas internas, bem como de oportunidades e ameaças externas. Ferramentas como a Análise SWOT (FOFA) são comumente utilizadas nesta etapa.

b) Definição da identidade organizacional:

Inclui a declaração da missão (propósito), da visão (onde a organização quer chegar) e dos valores (princípios éticos que orientam a conduta institucional).

c) Formulação de objetivos estratégicos:

Objetivos amplos e de longo prazo que representam o que a organização quer alcançar. São derivados da missão e devem responder ao diagnóstico realizado.

d) Definição de metas e indicadores:

As metas traduzem os objetivos em parâmetros mensuráveis, enquanto os indicadores permitem monitorar o desempenho ao longo do tempo.

e) Formulação de estratégias e planos de ação:

As estratégias são os caminhos escolhidos para atingir os objetivos, e os planos de ação detalham atividades, responsáveis, prazos e recursos.

f) Implementação:

Momento de colocar os planos em prática. Exige articulação institucional, liderança e gerenciamento eficiente dos recursos.

g) Monitoramento e avaliação:

Avaliação sistemática do progresso em direção aos objetivos, com base em indicadores e metas. Pode gerar ajustes no planejamento (caráter cíclico).

► Níveis do Planejamento Estratégico

O planejamento pode ser estruturado em diferentes níveis dentro de uma organização, conforme o alcance e a profundidade das decisões envolvidas. São eles:

a) Planejamento Estratégico Institucional (ou Corporativo):

Nível mais alto, com foco no longo prazo. Define os rumos gerais da organização, sua identidade institucional e as grandes escolhas estratégicas. Normalmente é elaborado pela alta administração (presidência, secretarias, direção geral).

b) Planejamento Tático:

Desdobra o planejamento estratégico para unidades ou áreas específicas (departamentos, diretorias, secretarias). Traduz as diretrizes estratégicas em programas e projetos de médio prazo. É realizado por gestores intermediários.

c) Planejamento Operacional:

Trata das atividades cotidianas e processos rotineiros. Define ações de curto prazo, cronogramas e responsáveis. É executado por equipes técnicas e operacionais.

► Inter-relação entre os níveis

Os três níveis do planejamento são interdependentes. O planejamento estratégico define a direção geral; o tático operacionaliza essa direção em planos por áreas; e o operacional garante a execução diária das ações. Essa coerência entre níveis é fundamental para a efetividade das estratégias.

Compreender os princípios, as etapas e os níveis do planejamento estratégico é essencial para qualquer organização pública ou privada que busque atuar de forma orientada, coordenada e eficiente.

O planejamento estratégico, quando bem conduzido, permite alinhar recursos escassos a prioridades institucionais, promovendo transparência, governança e resultados sustentáveis.

MÉTODOS E FERRAMENTAS PARA ANÁLISE DE AMBIENTES E CENÁRIOS

► Importância da Análise de Ambientes no Planejamento Estratégico

A análise de ambientes é uma etapa essencial do planejamento estratégico. É nesse momento que a organização busca compreender as variáveis internas e externas que influenciam seu desempenho, seus desafios e suas oportunidades. Essa compreensão é o ponto de partida para definir objetivos realistas e formular estratégias alinhadas à realidade.

Ambientes organizacionais são geralmente divididos em:

- **Ambiente Interno:** Recursos, capacidades, estrutura, cultura organizacional, processos e desempenho.
- **Ambiente Externo:** Fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, legais e ambientais (conhecidos pela sigla PESTLE).

Realizar essa análise com métodos adequados permite que a organização se antecipe às mudanças do contexto, evite riscos e aproveite melhor as oportunidades.

► Ferramentas de Análise de Ambiente Interno e Externo

Abaixo estão os métodos mais utilizados na análise de ambientes e cenários, amplamente aplicados em organizações públicas e privadas:

a) Análise SWOT (ou FOFA: Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças):

Ferramenta clássica que combina a análise interna e externa:

- **Forças (Strengths):** Capacidades internas que geram vantagem.
- **Fraquezas (Weaknesses):** Limitações internas que prejudicam o desempenho.

- **Oportunidades (Opportunities):** Fatores externos favoráveis.
- **Ameaças (Threats):** Fatores externos que representam riscos.

A matriz SWOT ajuda a visualizar onde a organização pode se apoiar (forças + oportunidades) e onde precisa intervir (fraquezas + ameaças).

b) Análise PESTLE:

A PESTLE é utilizada para explorar o macroambiente, dividindo-o em seis dimensões:

- **Política:** Estabilidade, legislação, políticas públicas, eleições.
- **Econômica:** Inflação, juros, orçamento, PIB, desemprego.
- **Social:** Demografia, educação, cultura, comportamento.
- **Tecnológica:** Inovação, digitalização, infraestrutura tecnológica.
- **Legal:** Leis, regulamentações, normas técnicas.
- **Ambiental:** Sustentabilidade, clima, legislação ambiental.

Essa análise fornece um panorama das forças externas que podem afetar a organização em médio e longo prazo.

c) Matriz BCG (Boston Consulting Group):

Originalmente criada para empresas privadas, pode ser adaptada para o setor público, principalmente em decisões sobre portfólios de projetos ou programas. Classifica produtos ou iniciativas com base em dois critérios:

- Participação relativa de mercado (ou desempenho interno)
- Crescimento do mercado (ou potencial de impacto externo)

As categorias resultantes são:

- Estrela
- Vaca leiteira
- Abacaxi
- Interrogação

d) Análise de Stakeholders:

Ferramenta essencial na gestão pública, identifica os grupos ou indivíduos que têm interesse direto ou indireto nas ações da organização. A análise envolve:

- Mapeamento dos stakeholders
- Avaliação de seu poder de influência e interesse
- Definição de estratégias de engajamento

e) Análise das Cinco Forças de Porter:

Modelo usado para avaliar a competitividade em determinado setor, útil também no setor público quando se busca entender relações institucionais. As forças são:

- Rivalidade entre concorrentes
- Poder de barganha dos fornecedores
- Poder de barganha dos clientes
- Ameaça de novos entrantes
- Ameaça de produtos ou serviços substitutos

► **Análise de Cenários: Conceito e Aplicações**

A análise de cenários é uma técnica usada para pensar o futuro de forma estruturada. Ao invés de prever o que vai acontecer, ela constrói possíveis futuros com base em tendências, incertezas e decisões estratégicas.

▪ **Objetivo:** Preparar a organização para diferentes possibilidades, reduzindo riscos e aumentando a agilidade na tomada de decisão.

Etapas da análise de cenários:

1. Identificação de tendências e incertezas-chave
2. Definição de variáveis críticas que afetam o futuro
3. Construção de cenários possíveis (otimista, realista, pessimista)
4. Avaliação de impactos e definição de estratégias para cada cenário

Exemplo de aplicação no setor público:

Um órgão ambiental pode desenvolver cenários sobre mudanças climáticas e prever os impactos em políticas agrícolas, planejamento urbano ou infraestrutura.

► **Cruzamento de Ferramentas: Potencial Analítico**

Uma boa prática é combinar ferramentas. Por exemplo:

- Usar a análise PESTLE para entender o macroambiente;
- Fazer a matriz SWOT para cruzar ambiente interno e externo;
- Analisar os stakeholders para mapear resistências e apoios;
- E por fim, construir cenários a partir dessas variáveis.

Essa abordagem integrada gera um diagnóstico mais profundo e estratégico.

A análise de ambientes e cenários é uma etapa vital para qualquer processo de planejamento estratégico. Utilizar métodos adequados garante maior capacidade de adaptação, redução de riscos e melhor aproveitamento dos recursos institucionais.

No setor público, isso se traduz em mais eficiência, legitimidade e prestação de contas à sociedade.

OBJETIVOS, METAS, MAPAS ESTRATÉGICOS E PLANOS DE AÇÃO

► **A importância de traduzir a estratégia em objetivos e ações**

Após a realização da análise de ambientes e definição da identidade organizacional, o passo seguinte no planejamento estratégico é a formulação dos objetivos e metas, a construção do mapa estratégico e a elaboração dos planos de ação. Essa fase é onde a estratégia começa a se materializar, permitindo que todos na organização compreendam o que precisa ser feito, por que, quando e com que recursos.

Essa tradução da estratégia em componentes operacionais cria um elo entre a visão de longo prazo e a execução no cotidiano das instituições públicas ou privadas.

► **Objetivos organizacionais: definição e papel estratégico**

Os objetivos são declarações amplas que indicam o que a organização pretende alcançar em determinado período. Eles devem estar alinhados à missão (propósito da instituição) e à visão de futuro (estado desejado a ser alcançado).

Características de um bom objetivo estratégico:

- Alinhado à missão e à visão
- Claramente definido (mesmo que ainda genérico)
- Desafiador, mas factível
- Orientado para resultados

Exemplo em organização pública:

▪ **Objetivo:** Reduzir o tempo médio de resposta às demandas da população.

Objetivos são pontos de partida para o desdobramento em metas e planos concretos. Eles indicam “o que” se quer alcançar, mas ainda não dizem “quanto”, “como” ou “quando”.

► **Metas: especificação quantitativa e temporal dos objetivos**

As metas detalham os objetivos com foco em resultado mensurável. Elas estabelecem valores-alvo, prazos e critérios de sucesso. Em planejamento estratégico, o uso de metas SMART é uma prática recomendada:

- **S** (Specific) – Específica
- **M** (Measurable) – Mensurável
- **A** (Achievable) – Atingível
- **R** (Relevant) – Relevante
- **T** (Time-based) – Temporal

Exemplo da meta correspondente ao objetivo anterior:

▪ **Meta:** Reduzir o tempo médio de resposta de 15 para 7 dias até dezembro de 2026.

Ao transformar objetivos em metas claras, a organização cria critérios concretos para monitorar o progresso e corrigir rotas quando necessário.

► **Mapas estratégicos: visualizando a lógica da estratégia**

O mapa estratégico é uma ferramenta visual que mostra a relação de causa e efeito entre os objetivos estratégicos, distribuídos em perspectivas organizacionais. Ele surgiu com o modelo de gestão Balanced Scorecard (BSC), mas pode ser adaptado a outras metodologias.

Estrutura típica de um mapa estratégico (em ordem de baixo para cima):

- **Perspectiva de Aprendizado e Crescimento:** Capacidades internas, pessoas, tecnologia.
- **Perspectiva de Processos Internos:** Processos críticos para alcançar os resultados.
- **Perspectiva do Atendimento ao Cidadão ou Cliente:** Valor gerado ao usuário dos serviços.
- **Perspectiva de Resultados Institucionais:** Impactos sociais, econômicos ou ambientais.

Exemplo simplificado:

[Redução da desigualdade regional]
 ↑
 [Aumento do acesso a serviços públicos]
 ↑
 [Melhoria nos processos de gestão integrada]
 ↑
 [Capacitação técnica de equipes locais]

O mapa ajuda a alinhar esforços e comunicar a estratégia de forma clara e compreensível, mesmo para públicos não técnicos.

► **Planos de ação: operacionalizando a estratégia**

O plano de ação é o documento que detalha as iniciativas e projetos necessários para alcançar as metas e cumprir os objetivos. Cada plano de ação deve conter:

- Descrição da ação
- Objetivo específico
- Responsável
- Prazo
- Recursos necessários
- Indicadores de acompanhamento
- Etapas e marcos importantes

Exemplo de plano de ação:

Ação	Responsável	Prazo	Indicador
Criar sistema de gestão de demandas	Coordenação de TI	90 dias	Sistema implantado e funcional
Treinar servidores	RH	30 dias	100% das equipes capacitadas

O plano de ação funciona como o roteiro prático da estratégia, permitindo que a gestão acompanhe, ajuste e cobre resultados com base em evidências.

► **Articulação entre os elementos estratégicos**

Todos os elementos discutidos (objetivos, metas, mapas estratégicos e planos de ação) devem estar integrados, compondo uma cadeia de valor lógica e coerente. Essa integração garante:

- **Foco organizacional:** Todos sabem para onde a organização está indo.
- **Coordenação das ações:** Evita retrabalho e sobreposição de esforços.
- **Controle gerencial:** Facilita o monitoramento e a tomada de decisão.
- **Transparência:** Permite prestação de contas mais clara à sociedade.

No setor público, essa estrutura é especialmente valiosa, pois reforça a racionalidade na gestão, a alocação eficiente de recursos públicos e a melhoria contínua dos serviços prestados.

Traduzir a estratégia em objetivos, metas, mapas e planos de ação é fundamental para que ela deixe de ser apenas uma declaração de intenções. Essa fase do planejamento é onde a visão se transforma em movimento.

Quando bem construída, essa estrutura amplia a capacidade de gestão, engaja as equipes e aumenta as chances de sucesso na implementação.

IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS E PRINCIPAIS FERRAMENTAS DE GESTÃO

► **A transição do planejamento para a execução**

A implementação da estratégia é a etapa em que o planejamento deixa de ser um exercício teórico e passa a ser executado na prática. É nesse momento que a organização transforma objetivos e metas em ações concretas, distribuídas entre equipes, setores e gestores.

É comum que muitos planejamentos falhem não por erros na formulação estratégica, mas pela dificuldade em sua execução. Por isso, a implementação deve ser tratada com a mesma seriedade e planejamento que as etapas anteriores.

► **Fatores críticos para uma implementação eficaz**

A execução bem-sucedida da estratégia depende de diversos fatores:

- **Alinhamento organizacional:** Todos os setores e colaboradores devem conhecer a estratégia e compreender seu papel.
- **Liderança ativa:** Gestores devem liderar com clareza, comprometimento e comunicação constante.
- **Cultura organizacional favorável:** Um ambiente propício à inovação, ao aprendizado e à responsabilização melhora os resultados.
- **Capacidade técnica e operacional:** Equipes precisam de capacitação, estrutura e recursos adequados.
- **Gestão da mudança:** Mudanças culturais e operacionais devem ser gerenciadas para reduzir resistências e ampliar o engajamento.
- **Comunicação clara e contínua:** Acompanhamento transparente dos avanços e desafios fortalece a confiança institucional.

► **Ciclo da implementação estratégica**

A implementação pode ser organizada em fases cíclicas, que se realimentam continuamente:

- **Planejamento operacional e alocação de recursos:** Desdobramento da estratégia em planos de ação viáveis e com orçamento adequado.
- **Distribuição de responsabilidades:** Definição de papéis, responsáveis e critérios de acompanhamento.
- **Execução das ações:** Início das atividades programadas nos planos.
- **Monitoramento de desempenho:** Acompanhamento sistemático por meio de indicadores e metas.
- **Avaliação e retroalimentação:** Correção de desvios, replanejamento e melhorias contínuas.

Esse ciclo é um processo dinâmico, que exige atenção constante e adaptação às realidades do ambiente interno e externo.

► **Principais ferramentas de gestão na fase de implementação**

Para garantir uma boa execução, a organização pode utilizar diferentes ferramentas de apoio à gestão estratégica. Abaixo, destacamos as mais relevantes no setor público:

a) Balanced Scorecard (BSC):

Ferramenta que permite desdobrar a estratégia em objetivos, indicadores e metas por perspectiva organizacional. O BSC ajuda a alinhar ações em todos os níveis da instituição e serve como base para monitoramento contínuo.

EIXO TEMÁTICO 2

Gestão Governamental E Governança Pública: Riscos, Inovação, Participação, Coordenação E Patrimônio

GESTÃO DE RISCOS: PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, TÉCNICAS, INTEGRAÇÃO AO PLANEJAMENTO; BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO DE RISCOS; CONTROLES INTERNO E EXTERNO

PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA GESTÃO DE RISCOS

A gestão de riscos vem ganhando destaque na administração pública como ferramenta essencial para a boa governança, a integridade institucional e a melhoria dos resultados entregues à sociedade.

Ao adotar essa abordagem, os órgãos públicos tornam-se mais resilientes, proativos e eficientes, reduzindo a probabilidade de falhas e aumentando sua capacidade de enfrentar incertezas.

► Conceito Central

Gestão de riscos é o processo estruturado de identificar, avaliar, tratar e monitorar riscos que podem afetar o alcance dos objetivos organizacionais. No setor público, esse processo deve ser sistemático, transparente e baseado em evidências, sempre voltado ao interesse público.

► Princípios da Gestão de Riscos

A gestão de riscos, segundo diretrizes internacionais como a norma ISO 31000 e documentos orientadores da CGU e do TCU, se baseia em princípios que orientam sua implementação. Esses princípios asseguram que o processo não seja apenas formal, mas útil e eficaz.

Criação e proteção de valor:

A gestão de riscos deve contribuir diretamente para a geração de valor público e para a proteção do patrimônio público. Isso envolve a prevenção de perdas e a melhoria do desempenho.

Foco nos objetivos:

Os riscos devem ser identificados e gerenciados com base nos objetivos da organização. Isso garante que o processo esteja alinhado ao planejamento estratégico, tático e operacional.

Integração à cultura organizacional:

A gestão de riscos deve ser parte integrante da cultura da organização, sendo incorporada às atividades rotineiras, decisões e comportamentos institucionais.

Customização:

Cada órgão público possui seu contexto, seus desafios e seus níveis de exposição. A gestão de riscos deve ser adaptada a essas especificidades, respeitando a estrutura, os recursos e a missão institucional.

Participação de todas as partes interessadas:

A gestão de riscos é uma atividade coletiva. A participação de diferentes setores, servidores e instâncias de controle é fundamental para que os riscos sejam compreendidos e tratados de forma adequada.

Transparência e comunicação:

A boa gestão de riscos exige uma comunicação clara, objetiva e tempestiva, tanto interna quanto externamente. Isso facilita a tomada de decisões e o engajamento dos envolvidos.

Melhoria contínua:

O processo de gestão de riscos deve ser revisto regularmente, com base em lições aprendidas, auditorias e mudanças no ambiente externo ou interno.

► Objetivos da Gestão de Riscos na Administração Pública

Os objetivos da gestão de riscos estão diretamente ligados à entrega de serviços públicos com mais qualidade, eficiência e responsabilidade. Eles garantem que a organização esteja preparada para lidar com eventos incertos que possam comprometer sua missão.

Reduzir incertezas e antecipar problemas:

Ao identificar riscos potenciais, a organização se antecipa a eventos negativos, reduzindo surpresas e impactos não planejados.

Melhorar a tomada de decisões:

Com base na análise de riscos, gestores tomam decisões mais informadas, priorizando ações conforme o nível de criticidade e impacto.

Assegurar a continuidade institucional:

A gestão de riscos protege a continuidade das operações e serviços públicos, mesmo diante de crises ou mudanças de governo.

Proteger a imagem e a reputação institucional:

Evitar escândalos, fraudes e omissões que possam comprometer a confiança da sociedade e dos órgãos de controle.

Promover o uso racional de recursos:

Ao evitar perdas e retrabalho, a gestão de riscos contribui para o uso mais eficiente dos recursos públicos.

Fortalecer a governança e a integridade:

Um sistema de gestão de riscos bem estruturado reforça o controle interno, a prestação de contas e a cultura de integridade no setor público.

Atender exigências legais e normativas:

A gestão de riscos é prevista em marcos normativos como a IN SGP/SEDGG/ME 05/2021, além de recomendações do TCU e diretrizes da CGU. Sua implementação é, portanto, também uma obrigação institucional.

Compreender os princípios e objetivos da gestão de riscos é o primeiro passo para sua correta implementação. Na prática, isso significa construir uma administração pública mais proativa, estratégica e comprometida com os resultados e com o bem-estar da sociedade.

TÉCNICAS E FERRAMENTAS UTILIZADAS NA GESTÃO DE RISCOS

A eficácia da gestão de riscos depende não apenas da compreensão de seus princípios e objetivos, mas também da aplicação prática de técnicas e ferramentas adequadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. Essas metodologias devem ser adaptadas ao contexto da administração pública, respeitando as diretrizes legais e a realidade operacional dos órgãos e entidades governamentais.

► Panorama Geral do Processo

Antes de apresentar as técnicas em si, vale lembrar que o processo de gestão de riscos geralmente segue as seguintes etapas:

1. Estabelecimento do contexto
2. Identificação de riscos
3. Análise de riscos
4. Avaliação de riscos
5. Tratamento de riscos
6. Monitoramento e revisão
7. Comunicação e registro

As ferramentas aplicadas servem para estruturar cada uma dessas fases, promovendo uma abordagem sistemática, objetiva e alinhada aos objetivos institucionais.

► Técnicas para Identificação de Riscos

Essa é uma das etapas mais críticas do processo. Riscos não identificados não podem ser gerenciados, e a identificação precisa ir além da percepção individual, envolvendo métodos estruturados.

Entrevistas e reuniões com especialistas:

Reuniões com servidores, técnicos e gestores para levantar riscos com base na experiência prática.

Análise de processos:

Mapeamento dos processos internos da organização com foco em identificar pontos críticos de falha ou ineficiência.

Análise SWOT:

Avaliação de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças, adaptada ao ambiente da administração pública.

Lista de verificação (checklists):

Utilização de listas padronizadas com categorias de risco, como riscos operacionais, legais, orçamentários, de imagem, entre outros.

Lições aprendidas:

Análise de eventos passados, auditorias, denúncias e relatórios de controle que já indicaram vulnerabilidades.

► Técnicas para Análise e Avaliação de Riscos

Aqui o objetivo é entender a probabilidade de ocorrência do risco e o impacto caso ele se concretize. A avaliação permite classificar os riscos por prioridade e definir se são aceitáveis ou exigem ação imediata.

Matriz de risco (probabilidade x impacto):

Técnica visual que posiciona os riscos em uma matriz com dois eixos: probabilidade e impacto. Riscos em zonas vermelhas indicam criticidade alta.

Escalas qualitativas:

Uso de escalas como: baixa, média, alta para classificar probabilidade e impacto, especialmente útil quando não há dados quantitativos.

Árvores de decisão:

Representação gráfica das consequências de diferentes decisões, considerando os possíveis riscos envolvidos.

Análise de causa raiz:

Técnica que busca entender as causas profundas dos riscos, usando ferramentas como o Diagrama de Ishikawa (espinha de peixe).

Análise de sensibilidade:

Avalia como pequenas variações em determinados fatores afetam o risco, útil em projetos complexos ou decisões estratégicas.

► Técnicas para Tratamento de Riscos

Após avaliar os riscos, é necessário definir estratégias para lidar com eles, buscando eliminar, reduzir, transferir ou aceitar os riscos de maneira controlada.

Evitação do risco:

Eliminar o risco ao modificar ou interromper a atividade que o gera. Ex: cancelar contratos ou processos com alto risco de fraude.

Redução do risco:

Implementar controles que diminuam a probabilidade de ocorrência ou o impacto. Ex: segregação de funções, capacitação de servidores, sistemas de TI.

Transferência do risco:

Repasse do risco a terceiros, por exemplo, por meio de seguros ou terceirizações com cláusulas contratuais específicas.

Aceitação do risco:

Decisão consciente de não tomar nenhuma ação além do monitoramento. Usado para riscos de impacto baixo ou inevitáveis.

Plano de ação:

Definição de responsáveis, prazos e recursos necessários para implementar o tratamento dos riscos identificados.

► **Ferramentas de Monitoramento e Comunicação de Riscos**

A gestão de riscos não é estática. Os riscos mudam com o tempo, exigindo acompanhamento contínuo, além de comunicação clara com todas as partes interessadas.

Planilhas e sistemas eletrônicos de controle:

Utilização de ferramentas como Excel, Google Sheets ou sistemas internos (ex: SIG-Riscos) para registrar, classificar e acompanhar os riscos.

Painéis de controle (dashboards):

Representações gráficas para facilitar o monitoramento dos riscos mais relevantes em tempo real.

Relatórios periódicos:

Comunicação estruturada dos riscos prioritários e status de tratamento aos gestores, conselhos, CGU e TCU.

Revisões e auditorias internas:

Verificações programadas para avaliar a eficácia das medidas adotadas e revisar o cenário de riscos.

Workshops e treinamentos:

Capacitação contínua para manter a cultura de riscos viva na organização.

O uso adequado dessas técnicas torna o processo de gestão de riscos mais confiável, mensurável e útil à tomada de decisões. Importante lembrar que não se trata de aplicar todas as ferramentas disponíveis, mas sim de selecionar as mais adequadas ao contexto e aos recursos da organização pública.

INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS AO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A gestão de riscos, quando corretamente integrada ao planejamento governamental, transforma-se em um instrumento estratégico de apoio à tomada de decisão, ao alcance de metas e à eficiência da gestão pública.

► **Importância da Integração**

A integração da gestão de riscos ao planejamento governamental permite:

- Identificar ameaças e oportunidades que afetam o cumprimento de objetivos estratégicos e operacionais;
- Estabelecer prioridades mais realistas e seguras;
- Alocar recursos de forma mais eficiente, considerando áreas com maior exposição a riscos;
- Melhorar a confiabilidade das metas estabelecidas no plano estratégico e nos planos setoriais;
- Fortalecer a prestação de contas e a transparência dos processos decisórios.

A integração é também uma exigência crescente por parte dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), e consta de diretrizes como a Instrução Normativa nº

05/2021 da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), que orienta a adoção de sistemas de integridade e controles internos.

► **Níveis de Planejamento e Pontos de Integração**

A gestão pública opera em diferentes níveis de planejamento. A gestão de riscos deve ser inserida de forma transversal em todos eles:

Planejamento estratégico institucional:

Define a missão, a visão, os objetivos estratégicos e os indicadores de desempenho.

A gestão de riscos contribui ao apontar fatores que podem comprometer os objetivos estratégicos e ajudar na definição de metas mais viáveis.

Planejamento tático:

▪ Corresponde aos planos de ação das áreas e unidades gestoras.

▪ Aqui os riscos são mais específicos, ligados a processos, contratos, políticas públicas e recursos humanos. A análise de risco permite ajustar as metas conforme a capacidade de execução realista.

Planejamento operacional:

▪ Refere-se às atividades cotidianas, procedimentos e rotinas.

▪ A gestão de riscos ajuda a identificar gargalos, prevenir falhas operacionais e orientar melhorias contínuas.

Planejamento orçamentário e financeiro:

A identificação de riscos fiscais, contingências e incertezas econômicas permite um planejamento mais prudente e eficaz da alocação de recursos.

► **Etapas da Integração da Gestão de Riscos ao Planejamento**

A integração da gestão de riscos ao planejamento não ocorre de forma automática. Requer planejamento, cultura organizacional e ferramentas adequadas. Abaixo, destacam-se as principais etapas desse processo:

Mapeamento dos objetivos institucionais:

Revisar os objetivos presentes no planejamento estratégico ou no plano diretor da organização.

Identificação dos riscos associados a cada objetivo:

Aplicar as técnicas vistas anteriormente para mapear riscos que podem impedir o alcance das metas.

Avaliação e priorização dos riscos:

Utilizar matrizes de risco e critérios de impacto para priorizar os riscos mais críticos.

Alinhamento das ações de tratamento aos objetivos estratégicos:

As ações para tratar os riscos devem ser planejadas em conjunto com as metas estratégicas e operacionais.

Monitoramento conjunto:

O monitoramento de riscos deve ser integrado aos sistemas de monitoramento de desempenho, como indicadores estratégicos, painéis de gestão e relatórios institucionais.

► Ferramentas de Apoio à Integração

Algumas ferramentas e instrumentos da administração pública favorecem essa integração:

- **Mapa estratégico:** ferramenta do Balanced Scorecard que permite visualizar objetivos e seus indicadores. Os riscos podem ser associados a cada objetivo no mapa.

- **Planos de Integridade:** exigidos em diversos órgãos federais e estaduais, integram riscos relacionados à ética, à corrupção e à governança.

- **Sistema de Gestão de Riscos (SIGR):** sistemas eletrônicos que permitem vincular riscos a metas e ações específicas da organização.

- **Portfólios de projetos e programas:** cada programa ou projeto pode ter seu próprio plano de riscos, articulado com os riscos estratégicos da organização.

- **Matriz GUT (Gravidade, Urgência e Tendência):** pode ser usada para classificar riscos e facilitar a priorização de ações de mitigação dentro do planejamento.

► Benefícios da Integração

Benefício	Resultado Esperado
Alinhamento entre estratégia e operações	Redução de falhas na execução
Antecipação de eventos adversos	Respostas rápidas e coordenadas
Eficiência na alocação de recursos	Foco em áreas mais críticas
Aumento da responsabilidade gerencial	Tomada de decisão mais segura
Fortalecimento da governança e controle	Melhoria da credibilidade institucional

► Desafios Comuns na Integração

Apesar dos benefícios, há obstáculos comuns:

- Falta de capacitação técnica para identificação e análise de riscos;

- Cultura organizacional avessa à mudança e à transparência;

- Planejamentos estratégicos genéricos, sem vínculo real com a gestão operacional;

- Resistência de áreas meio ou finalísticas em incorporar o risco como elemento de decisão.

Por isso, o processo de integração deve ser gradual, com o apoio da alta gestão e envolvimento das diversas áreas da organização.

A gestão de riscos, quando incorporada ao planejamento governamental, atua como um mecanismo de inteligência organizacional. Ela permite que o governo atue de forma menos reativa

e mais estratégica, entregando melhores serviços à população e cumprindo suas obrigações com mais segurança e responsabilidade.

BOAS PRÁTICAS EM GESTÃO DE RISCOS NA GOVERNANÇA PÚBLICA

Adotar a gestão de riscos como parte integrante da governança pública não é apenas uma exigência normativa ou técnica, mas uma prática que fortalece o desempenho das instituições e a confiança da sociedade no setor público.

► Conceito de boa prática

Uma boa prática em gestão de riscos é uma ação, metodologia ou processo que, por meio de evidências, demonstra efetividade na mitigação de riscos, na melhoria da gestão e no apoio à tomada de decisão. São experiências replicáveis, documentadas e compatíveis com princípios de governança, integridade e transparência.

Apoio da alta administração:

Um dos fatores críticos para o sucesso da gestão de riscos é o engajamento da alta liderança. Quando os dirigentes demonstram apoio explícito, participam das discussões e utilizam os produtos da gestão de riscos para tomar decisões, todo o corpo técnico tende a aderir ao processo.

Exemplo prático:

O Tribunal de Contas da União (TCU) mantém o risco como tema estratégico na atuação do órgão, com o Comitê de Gestão de Riscos diretamente subordinado à presidência. Essa estrutura reforça a importância institucional do tema.

Inclusão da gestão de riscos no planejamento estratégico:

Outra boa prática é vincular os riscos aos objetivos estratégicos e metas institucionais. Com isso, a gestão de riscos deixa de ser um processo paralelo e passa a influenciar diretamente os rumos da organização.

Exemplo prático:

A Controladoria-Geral da União (CGU) integra os riscos diretamente ao seu Plano Estratégico Institucional, com painéis interativos que relacionam metas, indicadores e riscos associados. A gestão por riscos está presente em todos os ciclos de monitoramento.

Capacitação contínua e cultura organizacional:

A criação de uma cultura de gestão de riscos requer capacitação constante. Servidores precisam entender o conceito de risco, suas etapas e a importância de tratar incertezas antes que elas causem danos.

Boas práticas nesse ponto incluem:

- Oferecimento de cursos internos sobre gestão de riscos;
- Realização de oficinas práticas por área;
- Inclusão do tema no processo de integração de novos servidores;
- Divulgação de boletins, materiais explicativos e guias internos.

EIXO TEMÁTICO 3

Políticas Públicas

AS DIFERENTES CONCEITUAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS; O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; O PAPEL DO ESTADO; A BUROCRACIA E O ESTADO: O PAPEL DA BUROCRACIA E A DISCRICIONARIEDADE NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Processo de Elaboração de Políticas

As políticas públicas constituem objeto por excelência dos direitos sociais. Estes, por sua vez, têm como foco, como núcleo essencial, um conjunto de prestações de natureza positiva, fática ou jurídica. As prestações de natureza fática são os bens concretos produzidos e fornecidos pelo Estado, tais como os serviços públicos de saúde e educação, por exemplo.

Já as prestações de natureza jurídica são as normas necessárias para a regulamentação dos direitos previstos abstratamente na Constituição, fornecendo condições específicas para a fruição de tais direitos. Tanto as prestações de natureza fática como as prestações de natureza jurídica são importantes para o delineamento dos sistemas públicos que organizam a atividade estatal necessária para a concretização dos direitos sociais.

O processo¹ de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas. Além disso, pode ser compreendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos (ou jogadores, no jargão da teoria dos jogos) que interagem em arenas formais (como o Legislativo ou o ministério) e informais (“a rua”, onde os movimentos sociais e outros atores mobilizam-se). Algumas dessas negociações são mais transparentes (os tribunais); outras são menos transparentes (negociações a portas fechadas).

O importante é que, nesse processo, as necessidades e objetivos sejam previamente definidos de maneira democrática, por meio da utilização dos mais diversos mecanismos de participação social. A intervenção, via política pública, em uma determinada área (saúde, educação, meio ambiente, turismo etc.), não deve ser uma decisão solitária e limitada apenas a quem detém o poder político momentaneamente. A participação da sociedade deve ser considerada de fundamental importância para a implantação e implementação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população e estabeleçam seus limites e alcances.

A concretização de uma política envolve processos de natureza administrativa, orçamentária, legislativa, entre outros, razão pela qual, como dito, as políticas públicas constituem um tema que ultrapassa a esfera do Direito, embora estejam relacionadas. Deve-se frisar uma peculiaridade do complexo processo de implementação das políticas públicas como um todo: a necessidade de abertura à participação popular, fundamental

¹ Smanio, Gianpaolo, P. e Patrícia Tuma Martins Bertolin. *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. Grupo GEN, 2013.

para a legitimidade da tomada de decisões políticas em um Estado Democrático de Direito. Tal participação pode ocorrer tanto de forma direta quanto indireta.

A própria Constituição prevê uma série de mecanismos para que os interessados e beneficiários dos serviços que envolvem uma determinada política possam se manifestar, intervindo na determinação dos objetivos e escolhas de meios para a efetivação das políticas a partir de suas necessidades concretas.

Outro ponto a ser considerado é a dimensão temporal das políticas públicas. Os direitos sociais, à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), são direitos de implementação progressiva. Isso significa que eles não podem ser realizados integralmente todos de uma vez, mas que devem ser realizados esforços contínuos para ampliar, gradativamente, a cobertura de um determinado serviço ou obter a ampliação de seus destinatários.

De acordo com as informações apresentadas, é possível afirmar que todo e qualquer processo político começa quando um ou mais atores da sociedade identificando uma necessidade ou um problema, ou notando que as ações do governo afetam negativamente algum segmento da sociedade. Esses atores procuram mobilizar apoio para convencer os decisores políticos a agir no sentido de alterar o status quo em seu favor.

Os atores, por sua vez, identificarão com mais facilidade as prioridades e suas obrigações compartilhadas com o Estado num processo de governança, em que compartilham com o governo a responsabilidade na tomada e implementação das decisões.

O estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançadas constitui a espinha dorsal de uma política pública, seu aspecto mais concreto, e sinaliza para todos os envolvidos os parâmetros pelos quais devem se orientar as ações na área. São as diretrizes para o setor, quer seja para a área da saúde, da educação, meio ambiente ou turismo, entre outras. Podemos associar as políticas públicas como ferramentas utilizadas pelo Estado para exercer suas funções públicas no atendimento de demandas sociais e solução de problemas que afetam a coletividade

— O papel do Estado e a Burocracia e o Estado

Papel da Burocracia no processo de formulação e implementação de Políticas Públicas

A burocracia² como o corpo de funcionários públicos (burocratas) possui algumas características marcantes que afetam o processo de políticas públicas.

A burocracia considerada de suma importância na formulação e na implementação de políticas públicas.

² Secchi, Leonardo, et al. *Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos*. (3rd edição). Cengage Learning Brasil, 2019.

A função primordial do corpo burocrático é manter a administração pública ativa, não obstante os ciclos eleitorais. Principais características da burocracia:

- **Estabilidade de emprego;**
- **Esquemas de seleção e promoção baseados na competência técnica; e**
- **Experiência adquirida, mecanismos hierárquicos de coordenação.**

O termo burocracia costuma ser utilizado na literatura de duas formas mais amplas:

(1) seguindo a definição weberiana, burocracia constitui uma instituição moldada por suas estruturas, regras, objetivos e recursos; ou

(2) a máquina administrativa parte do governo, tendo a função principal de executar a vontade do Estado, ou seja, implementar políticas públicas.

A burocracia, no entanto, não deve ser considerada apenas como o conjunto dos funcionários públicos ou como processos administrativos, conforme destacou Lima, mas como um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático.

Dessa forma, tópicos sobre a composição da burocracia, seu funcionamento e como ela se relaciona com os dirigentes políticos são essenciais para situá-la no contexto das democracias liberais contemporâneas, no âmbito do processo de tomada de decisão coletiva orientada para o interesse público.

Seguindo a definição weberiana, burocracia constitui uma instituição moldada por suas estruturas, regras, objetivos e recursos;

Uma das questões que mais ganhou atenção dos pesquisadores da ciência política e da administração pública diz respeito à relação entre a política e a burocracia, bem como suas fronteiras de atuação.

Embora Weber tenha apontado, em um arranjo ideal, que a ação de burocratas e políticos devesse ocorrer de forma complementar e que o embate contínuo dessas duas esferas estabeleceria um equilíbrio na tomada de decisão de forma que o poder fosse controlado, parte da literatura produziu um entendimento dicotômico entre política e burocracia.

O modelo organizacional burocrático, como idealizado por Max Weber, deve ser preenchido por um corpo de pessoas qualificadas tecnicamente, com atuação politicamente neutra e em benefício do bem coletivo. Também faz parte do ideal weberiano a atuação eficiente da burocracia, em que as tarefas são executadas de acordo com prescrições normativas. Implícita na visão weberiana está a interpretação de que o trabalho do burocrata deve ter o mínimo de discricionariedade, de forma a evitar corrupção, favoritismos ou desvirtuamentos dos interesses coletivos.

A essa visão contrapõe-se uma perspectiva mais positiva do corpo burocrático, considerado detentor de conhecimentos, criatividade e, quando bem administrado, capaz de evitar a frustração de políticas públicas mal planejadas.

Na teoria da administração pública, dois modelos de gestão são considerados antitéticos: o modelo burocrático weberiano, que prega os princípios de legalidade e impessoalidade, e o modelo gerencial, que prega conceitos de eficácia e orientação ao cliente/usuário dos serviços públicos.

Uma das distinções fundamentais entre esses modelos, no que tange ao tratamento da burocracia estatal, é o aspecto da discricionariedade, ou seja, a liberdade de escolha entre alternativas de ação de que goza o agente público.

No modelo burocrático weberiano, a discricionariedade é encarada como exceção, uma patologia que deve ser combatida. No modelo gerencial, a discricionariedade do burocrata é vista como necessária para aumentar a eficácia da ação pública.

No modelo gerencial, os burocratas são percebidos como detentores de alguns recursos importantes que possibilitam o aumento da eficácia das políticas públicas.

Em primeiro lugar, são detentores de conhecimento técnico sobre o serviço que prestam. Nesse grupo incluem-se policiais, médicos, contadores, assistentes sociais, professores que conhecem os meandros de suas profissões e, por isso, conseguem compreender melhor os requisitos essenciais para um bom funcionamento do serviço público.

Em segundo lugar, são os burocratas que têm o privilégio de estar mais próximos dos destinatários das políticas públicas, e podem, assim, entender melhor seus comportamentos e suas necessidades.

Em terceiro lugar, os burocratas conhecem o funcionamento da máquina estatal melhor que os políticos ou as chefias designadas, podendo, dessa forma, desviar de obstáculos práticos na implementação das políticas públicas.

Assim, a influência da burocracia ocorre em todas as fases do ciclo de política pública.

Na fase de formação da agenda, os burocratas identificam os problemas públicos de forma direta, percebendo as necessidades dos destinatários das políticas públicas e separando “problemas irrelevantes” dos “problemas relevantes” que devem ser abordados.

Na fase de formulação de alternativas, os burocratas subsidiam os políticos com seus conhecimentos técnicos para a formulação e escolha de soluções para os problemas públicos.

É na fase de implementação que a burocracia desempenha seu maior papel, transformando valores e orientações políticas em atividades executadas pela administração pública. Nessa fase, o corpo burocrático consegue beneficiar-se de sua posição privilegiada (assimetria informativa, domínio da execução) para interpretar os objetivos da política pública a favor de seus interesses, de sua comunidade profissional ou do seu estrato social.

Na fase de avaliação das políticas públicas, os burocratas abastecem os sistemas de controle com dados relevantes, fornecem aos políticos informações sobre o andamento da implementação, recebem críticas e sugestões vindas dos destinatários das políticas públicas. Segundo Downs (1967), os burocratas podem ser classificados em cinco categorias, que variam de acordo com os tipos de interesse que defendem.

– **Alpinistas:** são burocratas pragmáticos, focados em suas carreiras e que pensam exclusivamente em escalar a hierarquia governamental;

– **Conservadores:** são burocratas acomodados, resistentes a mudanças e defensores férreos do status quo;

– **Devotos:** são burocratas fiéis a uma linha de política pública (por exemplo, causa ambiental, energia nuclear etc.) ou a algum valor de fundo das políticas públicas (por exemplo, igualdade, eficiência, flexibilidade) e lutam para que tais valores e políticas prosperem na cultura burocrática;

– **Defensores (advocates):** são burocratas fiéis a uma agência ou organização dentro do setor público e lutam para que esta cresça em tamanho e prestígio;

– **Homens de Estado:** são burocratas leais à sociedade e ao interesse coletivo e obedientes à tradução de vontades políticas em ações. Esses burocratas correspondem ao ideal weberiano de funcionário público. Mas talvez a categoria mais matizada de burocratas seja aquela que Lipsky resolveu chamar de *street level bureaucrats*, numa tradução literal “burocratas do nível da rua”, ou burocratas de linha de frente. Esse grupo refere-se aos funcionários da estrutura burocrática da administração pública que têm um contato direto com o público, e que possuem, informalmente, alto grau de liberdade de decisão, ou seja, discricionariedade.

Nessa categoria incluem-se os policiais, assistentes sociais, professores, médicos, bombeiros e funcionários de atendimento ao público. A relevância de identificar essa classe de burocratas reside em evidenciar que as decisões relativas às etapas de construção da agenda, elaboração de alternativas e escolha de policy podem ser implementadas de maneira distinta do planejado.

A autonomia de implementação dos burocratas de nível operacional pode variar desde um nível de superconformidade, nos casos em que os funcionários decidem implementar literalmente uma orientação política, até níveis de total desobediência às regras.

Dentre as estratégias utilizadas pelos burocratas, destacam-se: organização do trabalho de acordo com a disponibilidade de recursos da administração pública (número de funcionários, recursos financeiros, tempo), modificação dos objetivos conforme a disponibilidade de recursos, criação de alternativas práticas em relação ao que está descrito nas regulamentações, leis ou prescrições de tarefas, visando implementar políticas públicas de forma mais alinhada com as necessidades dos usuários (policytakers) e da própria administração pública.

– Poder, racionalidade e tomada de decisões

Poder

Tipicamente, o **poder** é compreendido como a habilidade que um determinado indivíduo possui para fazer com que os outros ajam de acordo com sua vontade, mesmo que seja contra a vontade deles próprios. O poder é conceituado como a capacidade de ação do indivíduo e também como a habilidade de influenciar o comportamento de outro indivíduo. Em essência, trata-se da capacidade de um ser humano exercer controle sobre outro ser humano.

A racionalidade pressupõe que escolhas de qualidade a serem feitas contemplem complexidade quando observadas de forma minuciosa, pois requerem uma boa análise da situação e das variáveis potencialmente influentes. Feito isso, cabe ao gestor selecionar a melhor alternativa e decidir, cumprindo assim a sua função gerencial.

Portanto, o processo racional envolve a constante comparação entre os meios alternativos em função dos fins que se procuram alcançar. Mais que isso, os indivíduos, ao decidirem, não o fazem por um processo racional de consideração de todas as alternativas, mas por meio de simplificações acessíveis à sua própria capacidade mental.

Observa-se que há consenso na literatura analisada quanto ao entendimento de que tomar uma decisão totalmente racional é uma tarefa praticamente impossível, pois o tomador de decisão não tem condições de possuir conhecimento sobre todas as variáveis influenciadoras do processo. Isso ocorre porque, no momento da coleta de informações, já se pressupõe a análise inicial das alternativas e também as prováveis consequências que cada uma pode causar. Nesse contexto, Robbins (2005, p. 114) define “racionalidade limitada” como a “construção de exemplos simplificados que atraem os aspectos essenciais dos problemas, sem capturar toda a sua complexidade”. Isso acontece porque o indivíduo não tem condições cognitivas para se apropriar de todas as informações oferecidas, assimilando apenas o que julga importante.

A tomada de decisão pode não ter uma relação direta com a estruturação do processo decisório empregado. Ou seja, são decisões tomadas rapidamente, sem um processo cauteloso e sistemático de análise, sem seguir uma sequência de passos predeterminados, e, no entanto, podem ser tão boas quanto aquelas tomadas de forma consciente e deliberada. Trata-se de minimizar o problema, dar enfoque e supervalorizar os aspectos mais relevantes ou mais visíveis.

Já, segundo a teoria baseada na racionalidade ilimitada, o processo decisório passa por etapas, tais como identificação da situação, entendimento dos objetivos, identificação das possíveis opções e escolha da melhor, implementação e análise da decisão (CLEMEN, 1996).

O processo decisório, bem como sua análise, requer mais do que a simples utilização de informações e implica, em muitos casos, na mudança da própria concepção de mundo. Pode levar a uma nova apreensão da realidade, o que, em geral, não ocorre de forma natural, ou seja, precisa ser aprendido (VLEK, 1984; HOWARD, 1988; TORRES JUNIOR e MOURA, 2011).

Tomada de Decisões³

No processo de elaboração de política pública, a tomada de decisões é vista como a etapa que sucede a formulação de alternativas de solução. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.

Existem três formas de entender a dinâmica de escolha de alternativas de solução para problemas públicos:

– **Os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções:** a tomada de decisão com base no estudo de alternativas, ou seja, toma-se o problema já estudado, os objetivos já definidos e então busca-se escolher qual alternativa é mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão

– **Os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas:** o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos e ocorrem em um processo de “comparações sucessivas limitadas.

³ Secchi, Leonardo, et al. *Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos*. (3rd edição). Cengage Learning Brasil, 2019.

– **Os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas:** um empreendedor de política pública já tem predileção por uma proposta de solução existente, e então luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública

Quando uma decisão é tomada, há uma percepção do interesse geral e dos grupos, que nem sempre são coincidentes. Ao tomar uma decisão são adotados os melhores métodos para que esta seja efetivamente levada adiante, na fase de execução. Essa fase seguinte de implementação deveria ser automática, mas isso nem sempre ocorre. Uma decisão ter sido tomada não garante que ela será cumprida. Há inúmeros fatores que impedem a execução das decisões adotadas: “o contexto político, o contexto social, a economia, fatores tecnológicos, étnicos e culturais que podem impedir a implementação de uma decisão ou de uma política pública.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PROBLEMAS, DILEMAS E DESAFIOS: ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Implementação⁴

Uma vez elaborada a política, processo que conta com a participação de políticos e da burocracia pública atuando conjuntamente, ela precisa ser implementada. A fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. Nesse arco temporal, são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações.

A implementação, como etapa do ciclo de políticas públicas, consiste no desafio de transformar intenções gerais em ações e resultados. Esse desafio é potencializado pela crescente complexidade no processo de implementação de políticas públicas, sobretudo devido aos pontos de contato entre diferentes temas objetos dessas políticas.

No momento da implementação, funções administrativas, como liderança e coordenação de ações, são postas à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários. Nessa fase, também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública.

A fase de implementação é aquela em que a administração pública assume sua função precípua: executar as políticas públicas. Para tanto, o policymaker necessita de instrumentos de política pública, ou seja, meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas.

Problemas de Implementação⁵

De modo geral, os problemas que incidem na formação de políticas públicas são interdependentes, ou seja, cada problema quase sempre envolve outros aspectos

Desenho inadequado de política

Um dos maiores problemas de processo de implementação de políticas advém de desenhos inadequados de política pública.

Esses problemas podem ser de várias naturezas: inadequação da estrutura administrativa necessária para a implementação, ausência de recursos financeiros disponíveis ou viabilidade prática da proposta. Quando o desenho inicial da política não leva em consideração a existência/necessidade de tais recursos, grandes são as chances de insucesso.

O problema é oriundo do fato de que aqueles que formulam algumas políticas estão, muitas vezes, distantes daqueles que as implementam, não reconhecendo as dificuldades práticas das propostas – que lhes parecem adequadas.

Caráter genérico da política

Outro problema de implementação refere-se ao caráter muito genérico das políticas. Quanto mais gerais forem os assuntos por elas tratados, maiores dificuldades terão os implementadores para a sua execução e mais espaço se abrirá para a influência de grupos de pressão.

Ex: EC 29, que não especifica o que é “gasto com saúde”, havendo todo tipo de interpretação pelos governos subnacionais.

Número de organizações envolvidas na implementação

A literatura sobre implementação tem apontado como um dos obstáculos à adequada implementação de um programa governamental a existência de uma ampla gama de órgãos envolvidos na concretização de uma dada política. Assim, políticas que dependem de apenas um ou poucos órgãos governamentais para serem implementadas têm maiores chances de sucesso do que aquelas que dependem de vários, envolvendo uma série de atores e interesses conflitantes.

Ex: caso da unificação das políticas sociais para jovens no estado de São Paulo.

Nível de consenso da opinião pública

Outro problema no processo de implementação é o baixo consenso existente na opinião pública sobre a política a ser implementada, gerando buscas, pelos seus opositores, de mecanismos que a inviabilizam ou dificultam.

O Judiciário é um dos mecanismos utilizados com frequência para dificultar a implementação de políticas públicas, principalmente no caso de decisões pouco consensuais.

Ex: acionamento do Judiciário no caso das privatizações ocorridas ao longo dos anos 90 no Brasil.

Desafios

Desafios decorrentes da implementação:

- Resultados e desempenho;
- Capacidades de execução;
- Gestão, controle/disciplina, direcionamento e indução;

⁵ Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2016/02/Vanessa-EliasAula_Introducao-Ciclo-de-Politicas-Adticas-PPBlicas.pdf. Acesso em 28.12.2023

⁴ Secchi, Leonardo, et al. *Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos*. (3rd edição). Cengage Learning Brasil, 2019.

EIXO TEMÁTICO 4

Administração Financeira E Orçamentária, Contabilidade Pública E Compras Na Administração Pública

O PAPEL DO ESTADO E A ATUAÇÃO DO GOVERNO NAS FINANÇAS PÚBLICAS; ORÇAMENTO PÚBLICO; CONCEITO E FUNÇÕES; TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS; PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS; CICLO ORÇAMENTÁRIO; PROCESSO ORÇAMENTÁRIO; PLANO PLURIANUAL; DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS; ORÇAMENTO ANUAL; CRÉDITOS ORDINÁRIOS E ADICIONAIS; EMENDAS PARLAMENTARES

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

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

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

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

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

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

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

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

ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público consiste no planejamento detalhado de receitas e despesas que as entidades governamentais utilizam para a execução de suas políticas públicas. Trata-se de um instrumento fundamental para a gestão das finanças públicas, orientando a alocação de recursos de acordo com as prioridades definidas pelo governo em um período determinado, normalmente de um ano.

A elaboração do orçamento público visa garantir o equilíbrio entre as receitas arrecadadas, provenientes de impostos, contribuições e outras fontes, e as despesas necessárias para a manutenção dos serviços e investimentos públicos. Assim, o orçamento público não apenas reflete as escolhas políticas do governo, mas também funciona como um instrumento de planejamento, controle e transparência na aplicação dos recursos.

Além de assegurar a manutenção dos serviços essenciais, como saúde, educação e segurança, o orçamento público é crucial para o desenvolvimento econômico, pois permite que o governo invista em infraestrutura, programas sociais e outras áreas estratégicas. Ele também serve como ferramenta de controle fiscal, promovendo o equilíbrio entre arrecadação e gastos, evitando déficits que possam comprometer a sustentabilidade das finanças públicas.

No Brasil, a formulação e a execução do orçamento público seguem normas e diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esses marcos regulatórios visam garantir que a arrecadação e os gastos sejam realizados de forma eficiente e transparente, assegurando o uso adequado dos recursos públicos.

A estrutura do orçamento público é composta por três leis fundamentais:

▪ **Plano Plurianual (PPA):** Estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos.

▪ **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** Define as metas e prioridades do governo para o ano seguinte, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

▪ **Lei Orçamentária Anual (LOA):** Autoriza a realização das despesas e a arrecadação das receitas previstas para o exercício financeiro.

O orçamento público, além de ser um instrumento técnico de gestão financeira, possui um papel social, pois deve garantir que os recursos arrecadados da sociedade retornem em forma de serviços e investimentos que promovam o bem-estar coletivo. A participação da sociedade e o controle do Poder Legislativo são essenciais para garantir que o orçamento seja executado de maneira justa e eficiente, atendendo às reais necessidades da população.

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios orçamentários constituem diretrizes fundamentais que orientam a formulação, execução e controle do orçamento público, assegurando que as finanças do Estado sejam geridas com transparência, legalidade e eficiência. Eles são o alicerce que garante que o processo orçamentário atenda aos objetivos de planejamento, equilíbrio fiscal e responsabilidade com o uso dos recursos públicos.

Esses princípios têm como função principal disciplinar a administração financeira pública, garantindo que o orçamento seja elaborado de forma coerente com as necessidades do governo e com o interesse público, além de facilitar o controle e a fiscalização tanto pelo Poder Legislativo quanto pela sociedade.

► **Princípio da Clareza**

O princípio da clareza exige que o orçamento seja redigido de forma clara, objetiva e compreensível, facilitando a sua leitura e interpretação por todos os interessados, incluindo a população e os órgãos de controle. Esse princípio garante que as informações sobre receitas e despesas sejam apresentadas de modo a evitar ambiguidades, tornando o orçamento um instrumento acessível e transparente.

A aplicação deste princípio fortalece a participação cidadã, pois possibilita que qualquer pessoa compreenda a destinação dos recursos públicos, promovendo maior controle social e accountability.

► **Princípio da Exclusividade**

O princípio da exclusividade determina que a lei orçamentária deve conter exclusivamente a previsão de receitas e a fixação de despesas públicas, sem tratar de temas alheios ao orçamento. Esse princípio visa evitar que questões não relacionadas ao planejamento financeiro sejam inseridas na legislação orçamentária, o que poderia desviar seu foco e prejudicar a eficiência da gestão pública.

Há, contudo, exceções previstas por lei, como a inclusão de autorizações para a realização de operações de crédito e a transposição de recursos, quando necessário.

► **Princípio da Universalidade**

O princípio da universalidade estabelece que o orçamento deve abranger todas as receitas e despesas da administração pública, sem omissões. Isso significa que todas as fontes de recursos e todas as obrigações financeiras do governo precisam estar previstas no orçamento, permitindo uma visão completa das finanças públicas e facilitando o controle e a fiscalização pelos órgãos competentes.

Esse princípio é fundamental para garantir a transparência do processo orçamentário, permitindo que o governo preveja todas as despesas necessárias para o cumprimento de suas funções e serviços.

► **Princípio da Anualidade (ou Periodicidade)**

O princípio da anualidade define que o orçamento público deve ser elaborado para um período determinado de tempo, geralmente correspondente ao ano civil. Esse princípio busca garantir a regularidade e o controle da execução orçamentária, ao exigir que o governo planeje suas receitas e despesas para um período de doze meses, o que facilita a adaptação às necessidades econômicas e sociais de curto prazo.

A temporalidade do orçamento permite que o governo ajuste suas políticas financeiras a cada exercício, adequando o planejamento às mudanças nas prioridades e nas condições econômicas.

► **Princípio do Equilíbrio**

O princípio do equilíbrio prevê que a soma das despesas previstas no orçamento deve ser equivalente à soma das receitas esperadas, ou seja, o governo deve manter um equilíbrio entre o que arrecada e o que gasta. Este princípio é essencial para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e evitar déficits que possam comprometer a saúde fiscal do Estado.

A aplicação do princípio do equilíbrio é especialmente importante para garantir o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que exige que o governo não gaste mais do que arrecada, promovendo uma gestão responsável e prudente dos recursos públicos.

► **Princípio da Publicidade**

O princípio da publicidade determina que o orçamento, assim como suas leis complementares e todos os atos de sua execução, deve ser amplamente divulgado, de modo a permitir o acesso público às informações sobre a gestão financeira do governo. A publicidade do orçamento assegura a transparência, permitindo que os cidadãos acompanhem e fiscalizem como os recursos públicos estão sendo alocados e utilizados.

Esse princípio é crucial para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições e na gestão pública, promovendo um ambiente de controle social e participação cidadã.

► **Princípio da Legalidade**

O princípio da legalidade assegura que o orçamento público só pode ser elaborado, aprovado e executado conforme as normas estabelecidas pela Constituição e pelas leis orçamentárias específicas. Isso garante que o processo orçamentário respeite o ordenamento jurídico, impedindo a arbitrariedade e o abuso de poder na alocação e no uso dos recursos públicos.

IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios orçamentários desempenham um papel crucial na organização e no controle das finanças públicas. Eles asseguram que o orçamento público seja gerido de forma responsável, eficiente e transparente, respeitando o interesse público e garantindo a prestação de serviços essenciais à sociedade. A observância desses princípios é uma garantia de que o planejamento financeiro governamental será executado de maneira coerente com os objetivos de desenvolvimento econômico e social do país.

A correta aplicação dos princípios orçamentários também facilita o controle interno e externo, permitindo que órgãos como o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo realizem uma fiscalização eficaz, prevenindo abusos e garantindo o uso adequado dos recursos públicos.

PRINCÍPIOS SECUNDÁRIOS DO ORÇAMENTO

Além dos princípios orçamentários tradicionais, que servem como base para a formulação e execução do orçamento público, existem os chamados princípios secundários. Estes complementam os principais, trazendo maior especificidade e detalhamento às regras que garantem a transparência, eficiência e legalidade na gestão dos recursos públicos. Eles não são menos importantes, pois desempenham um papel essencial na operacionalização do orçamento público, promovendo uma administração financeira mais organizada e justa.

► Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, aplicado também como princípio secundário, assegura que todas as ações orçamentárias devem ser realizadas em estrita conformidade com a legislação vigente. Isso significa que o planejamento, a execução e o controle do orçamento devem seguir as normas constitucionais, leis complementares e outras regulamentações orçamentárias. Qualquer despesa ou arrecadação fora dos limites legais é considerada ilegal e, portanto, passível de sanções.

A legalidade, assim, impede ações arbitrárias na alocação e execução dos recursos públicos, garantindo que todos os atos administrativos no âmbito do orçamento estejam baseados em regras claras e previamente definidas.

► Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade reforça que todas as etapas do processo orçamentário devem ser amplamente divulgadas à sociedade. Isso inclui a publicação das leis orçamentárias, a divulgação das receitas e despesas previstas e realizadas, além de relatórios de execução fiscal e auditorias. A aplicação desse princípio é fundamental para assegurar a transparência da gestão pública, permitindo que a sociedade acompanhe, fiscalize e participe ativamente do controle dos gastos públicos.

A publicidade não se restringe apenas à apresentação dos números, mas também envolve o uso de linguagem acessível e clareza na divulgação, de modo que os dados possam ser compreendidos por qualquer cidadão interessado.

► Princípio da Programação

O princípio da programação determina que o orçamento deve ser elaborado de forma a programar todas as atividades financeiras do governo. Ou seja, cada despesa deve estar prevista de maneira detalhada e organizada, com indicações claras de como, quando e onde os recursos serão aplicados. Esse princípio visa evitar a improvisação e o descontrole financeiro, garantindo que os recursos públicos sejam usados de acordo com um plano previamente estabelecido.

A programação orçamentária é essencial para a eficiência do uso dos recursos, evitando atrasos em projetos, a má alocação de verbas e assegurando que as políticas públicas sejam efetivamente implementadas.

► Princípio da Especificação

O princípio da especificação exige que todas as receitas e despesas do orçamento sejam discriminadas de maneira clara e precisa. Este princípio evita a inclusão de despesas genéricas ou obscuras que poderiam dificultar o controle e a fiscalização. Cada gasto deve ser descrito em detalhes, identificando sua finalidade, o órgão responsável e a fonte de recursos.

A especificação contribui para a transparência, permitindo que tanto os órgãos de controle quanto a população saibam exatamente como os recursos serão utilizados, evitando o uso indevido das verbas públicas.

► Princípio da Proibição do Estorno

O princípio da proibição do estorno estabelece que as verbas orçamentárias alocadas para uma finalidade específica não podem ser transferidas para outro fim sem a devida autorização

legislativa. Ou seja, o governo não pode, por exemplo, usar recursos destinados à educação para cobrir despesas na saúde, sem que essa alteração passe por um processo formal de aprovação.

Esse princípio assegura que as prioridades estabelecidas no orçamento sejam respeitadas, impedindo que recursos sejam desviados de suas finalidades originais sem justificativa legal.

► Princípio da Non-Affectation (Não Vinculação de Receitas)

O princípio da non-affectation ou não vinculação de receitas proíbe, salvo em casos excepcionais previstos em lei, que as receitas de impostos sejam vinculadas a despesas específicas. Essa regra visa garantir que o governo tenha flexibilidade para alocar os recursos de acordo com as prioridades e necessidades do momento, sem ficar preso a amarras que possam comprometer a execução eficiente do orçamento.

No entanto, existem exceções importantes, como a vinculação de receitas para a saúde e a educação, prevista pela Constituição Federal, que asseguram o financiamento adequado dessas áreas essenciais.

► Princípio da Unidade

O princípio da unidade determina que o orçamento deve ser único, ou seja, todas as receitas e despesas de um determinado exercício financeiro devem estar consolidadas em um único documento. Esse princípio facilita o controle e a fiscalização, pois concentra todas as informações financeiras em um só instrumento, permitindo uma visão global das finanças públicas.

A unidade orçamentária evita a existência de orçamentos paralelos ou fragmentados que possam dificultar a gestão eficiente e comprometer a clareza e a transparência do processo.

IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS SECUNDÁRIOS DO ORÇAMENTO

Os princípios secundários do orçamento são fundamentais para complementar e fortalecer os princípios principais, garantindo a aplicação de normas detalhadas que proporcionam maior clareza e segurança no manejo dos recursos públicos. Esses princípios aprimoram a capacidade do governo de gerir o orçamento de forma organizada e eficiente, respeitando o interesse público e garantindo a responsabilidade fiscal.

Além disso, a observância desses princípios contribui para a consolidação de uma gestão financeira transparente e participativa, permitindo que a sociedade atue como fiscal e participe das decisões que afetam a alocação dos recursos. Com isso, cria-se um ambiente de confiança e legitimidade nas ações do governo, reforçando o compromisso com o desenvolvimento econômico e social.

TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS

As técnicas orçamentárias são métodos utilizados para a elaboração, execução e controle do orçamento público. As principais técnicas incluem:

Orçamento Tradicional ou Clássico:

Baseia-se na apresentação das receitas e despesas, sem foco nos resultados ou objetivos. É uma técnica meramente contábil.

▪ **Exemplo:** Relatórios que mostram apenas valores numéricos, sem análise de metas.

Orçamento de Desempenho ou Funcional:

Relaciona os recursos com os resultados esperados, enfatizando a eficiência das ações governamentais.

▪ **Exemplo:** Avaliação de gastos em educação com base no número de escolas construídas.

Orçamento Base Zero (OBZ):

Requer a justificativa detalhada de todas as despesas, partindo do “zero”, independentemente dos valores dos anos anteriores.

▪ **Exemplo:** Reavaliação anual de todos os gastos, evitando despesas desnecessárias.

Orçamento-Programa:

Considera programas e projetos a serem implementados, vinculando recursos a objetivos e metas governamentais. É a técnica mais utilizada no Brasil.

▪ **Exemplo:** Programas de combate à fome, saúde preventiva ou educação inclusiva.

CICLO ORÇAMENTÁRIO

O ciclo orçamentário é o processo contínuo de elaboração, execução e controle do orçamento público. Ele é composto por quatro fases principais:

▪ **Elaboração:** O Poder Executivo prepara a proposta orçamentária, com base nas diretrizes do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

▪ **Apreciação e Aprovação:** O Legislativo analisa, discute e aprova a proposta orçamentária, podendo propor emendas. O resultado é a Lei Orçamentária Anual (LOA).

▪ **Execução:** A fase de implementação, onde o governo arrecada receitas e realiza as despesas previstas na LOA.

▪ **Avaliação e Controle:** Realiza-se o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação dos resultados pelo Tribunal de Contas, Poder Legislativo e sociedade civil.

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O processo orçamentário engloba todas as atividades relacionadas ao orçamento público, desde sua elaboração até a fiscalização. Ele é regido pela **Constituição Federal de 1988** e pelas normas legais específicas. As etapas do processo orçamentário são:

▪ **Planejamento:** Definição das metas e diretrizes governamentais no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

▪ **Formulação da Proposta:** Os órgãos públicos elaboram suas necessidades financeiras, que são consolidadas na proposta orçamentária pelo Poder Executivo.

▪ **Aprovação:** O Congresso Nacional discute e aprova a proposta orçamentária, podendo incluir ou modificar programas e despesas.

▪ **Execução:** A administração pública arrecada as receitas e executa as despesas conforme a LOA, respeitando os limites legais e fiscais.

▪ **Controle e Avaliação:** O cumprimento do orçamento é fiscalizado por órgãos de controle interno e externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e pela própria sociedade.

O orçamento público é um instrumento essencial para a gestão das finanças governamentais, garantindo a alocação eficiente de recursos em áreas prioritárias. A observação das técnicas orçamentárias, dos princípios e do ciclo orçamentário é fundamental para assegurar transparência, legalidade e efetividade na aplicação dos recursos públicos, promovendo o desenvolvimento econômico e social.

ESTRUTURA DO ORÇAMENTO ANUAL: CONCEITOS E COMPONENTES

O orçamento anual é uma das peças fundamentais do planejamento governamental no Brasil. Previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 4.320/64 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ele é o instrumento por meio do qual o governo estima receitas e fixa despesas para um exercício financeiro, que corresponde ao ano civil.

Entender sua estrutura é essencial para o estudo da Administração Financeira e Orçamentária, especialmente para concursos públicos organizados por bancas como FCC, FGV e Vunesp, que costumam cobrar tanto aspectos conceituais quanto práticos desse tema.

► Conceito de Orçamento Anual

O Orçamento Anual, tecnicamente chamado de Lei Orçamentária Anual (LOA), é uma lei elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo que detalha todas as receitas que o governo pretende arrecadar e as despesas que pretende realizar no ano seguinte. Ele tem por objetivo operacionalizar os programas de governo, refletindo as metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e respeitando as prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O artigo 165 da Constituição Federal define que a LOA compreenderá:

▪ **O orçamento fiscal**, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

▪ **O orçamento da seguridade social**, que abrange as áreas de saúde, previdência e assistência social;

▪ **O orçamento de investimento das estatais**, para empresas em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

► Componentes da Lei Orçamentária Anual

A estrutura da LOA é organizada de forma padronizada, com base nas diretrizes da Lei nº 4.320/64. Seus principais componentes são:

Receitas Orçamentárias:

As receitas são estimadas com base nas fontes de arrecadação disponíveis ao ente público. Elas se dividem em:

▪ **Receita corrente:** arrecadação proveniente de tributos, contribuições, patrimoniais, industriais, de serviços, transferências correntes, entre outras.

▪ **Receita de capital:** proveniente de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos concedidos e transferências de capital.

A classificação da receita é feita segundo sua categoria econômica, origem e espécie, facilitando o controle e a fiscalização.

EIXO TEMÁTICO 5

Transparência, Proteção De Dados, Comunicação E Atendimento Ao Cidadão

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL, NEGATIVAS
DE ACESSO, INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS E DADOS
ABERTOS**

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

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

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

CAPÍTULO II DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

VIII – (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.345, de 2022)

§ 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de reglamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

**CAPÍTULO III
DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

**SEÇÃO I
DO PEDIDO DE ACESSO**

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá

ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. (Vide Lei nº 14.129, de 2021) (Vigência)

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.

Art. 12. O serviço de busca e de fornecimento de informação é gratuito. (Redação dada pela Lei nº 14.129, de 2021) (Vigência)

§ 1º O órgão ou a entidade poderá cobrar exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento dos custos dos serviços e dos materiais utilizados, quando o serviço de busca e de fornecimento da informação exigir reprodução de documentos pelo órgão ou pela entidade pública consultada. (Incluído pela Lei nº 14.129, de 2021) (Vigência)

§ 2º Estará isento de ressarcir os custos previstos no § 1º deste artigo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983. (Incluído pela Lei nº 14.129, de 2021) (Vigência)

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

**SEÇÃO II
DOS RECURSOS**

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no caput que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

Art. 19. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.

CAPÍTULO IV DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

SEÇÃO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

SEÇÃO II DA CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO QUANTO AO GRAU E PRAZOS DE SIGILO

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e