

Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco. Silvana Guimarães. Bruna Pinotti. Fernando Zantedeshi

Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal

# SLU-DF

Analista de Gestão de Resíduos Sólidos - Administração

JN049-19

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.  
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se  
você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo [sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br).

## **OBRA**

Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU-DF

Analista de Gestão de Resíduos Sólidos - Administração

Edital Nº 01, de 11 de Janeiro de 2019

## **AUTORES**

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Conhecimentos sobre o Distrito Federal - Profª Silvana Guimarães

Legislação - Profª Bruna Pinotti

Administração Geral- Profª Silvana Guimarães

Administração Pública - Prof. Fernando Zantedeschi

Administração Orçamentária e Financeira e Orçamento Público - Profª Silvana Guimarães

## **PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO**

Elaine Cristina

Erica Duarte

Leandro Filho

## **DIAGRAMAÇÃO**

Elaine Cristina

Thais Regis

Danna Silva

## **CAPA**

Joel Ferreira dos Santos



[www.novaconcursos.com.br](http://www.novaconcursos.com.br)

[sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br)

# SUMÁRIO

## LÍNGUA PORTUGUESA

Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados. ....	01
Reconhecimento de tipos e gêneros textuais. ....	03
Domínio da ortografia oficial. ....	04
Domínio dos mecanismos de coesão textual. ....	13
Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciação textual. Emprego de tempos e modos verbais. ....	13
Domínio da estrutura morfossintática do período. ....	15
Emprego das classes de palavras. ....	29
Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. ....	29
Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração. ....	29
Emprego dos sinais de pontuação. ....	63
Concordância verbal e nominal. ....	66
Regência verbal e nominal. ....	73
Emprego do sinal indicativo de crase. ....	79
Colocação dos pronomes átonos. ....	82
Reescrita de frases e parágrafos do texto. ....	89
Significação das palavras. ....	89
Substituição de palavras ou de trechos de texto. ....	89
Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto. ....	89
Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade. ....	96

## CONHECIMENTOS SOBRE O DISTRITO FEDERAL

Realidade étnica, social, histórica, geográfica, cultural, política e econômica do Distrito Federal e da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), instituída pela Lei Complementar nº 94/1998 e suas alterações..... 01

## LEGISLAÇÃO

Lei Orgânica do Distrito Federal. Fundamentos da Organização dos Poderes e do Distrito Federal..... Organização do Distrito Federal.Organização Administrativa do Distrito Federal.....	01
Lei Complementar nº 840/2011 e suas alterações (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis do Distrito Federal, das Autarquias e das Fundações Públicas Distritais). ....	12
Decreto nº37.297/2016 (Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Cíveis do Poder Executivo). ....	54
Decreto nº 35.972/2014 (Regimento Interno do SLU). ....	58

## ADMINISTRAÇÃO GERAL

Evolução da administração. Principais abordagens da administração (clássica até contingencial). Evolução da administração pública no Brasil (após 1930); reformas administrativas; a nova gestão pública. ....	01
Governança, governabilidade e accountability na Administração Pública. Transparência na Administração Pública. Processos participativos de gestão pública. Qualidade na Administração Pública. Gestão por resultado na produção de serviços públicos. Plano de Reforma do Aparelho do Estado. ....	21
Processo administrativo. Funções de administração: planejamento, organização, direção e controle. Processo de planejamento. ....	30

# SUMÁRIO

Planejamento estratégico: visão, missão e análise SWOT, matriz GUT e ferramenta 5W2H. Análise competitiva e estratégias genéricas. Redes e alianças. Planejamento tático. Planejamento operacional. Administração por objetivos. Balanced scorecard.....	60
Processo decisório. Organização. Estrutura organizacional. Tipos de departamentalização: características, vantagens e desvantagens de cada tipo. Organização informal. Cultura organizacional. Direção. Motivação e liderança. Comunicação. Descentralização e delegação. Controle. Características. Tipos, vantagens e desvantagens. Sistema de medição de desempenho organizacional.....	63
Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional. Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas. Recrutamento e seleção de pessoas. Objetivos e características. Principais tipos, características, vantagens e desvantagens. Principais técnicas de seleção de pessoas: características, vantagens e desvantagens. Análise e descrição de cargos. Capacitação de pessoas. Gestão de desempenho. Gestão por competências.....	99
Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ferramentas de gestão da qualidade.....	156
Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos. Principais características dos modelos de gestão de projetos. Projetos e suas etapas.....	163
Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos. Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos. Noções de estatística aplicada ao controle e à melhoria de processos. BPM.....	168
Administração Financeira. Indicadores de Desempenho. Tipo. Variáveis. Princípios gerais de alavancagem operacional e financeira. Planejamento financeiro de curto e longo prazo. Conceitos básicos de análise de balanços e demonstrações financeiras.....	171

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As reformas administrativas e a redefinição do papel do Estado; reforma do serviço civil (mérito, flexibilidade e responsabilização) e reforma do aparelho do Estado.....	01
Administração Pública: do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático; o Estado oligárquico e patrimonial, o Estado autoritário e burocrático, o Estado do bem-estar, o Estado regulador.....	01
Processos participativos de gestão pública: conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade.....	04
Governo eletrônico; transparência da administração pública; controle social e cidadania; accountability.....	07
Gestão por resultados na produção de serviços públicos.....	07
Comunicação na gestão pública e gestão de redes organizacionais. Administração de pessoal.....	07
Administração de compras e materiais: processos de compras governamentais e gerenciamento de materiais e estoques.....	07
Governabilidade e governança; intermediação de interesses (clientelismo, corporativismo e neocorporativismo).....	21
Mudanças institucionais: conselhos, organizações sociais, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), agência reguladora, agência executiva, consórcios públicos.....	21
Processo de formulação e desenvolvimento de políticas: construção de agendas, formulação de políticas, implementação de políticas.....	24
As políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo; descentralização e democracia; participação, atores sociais e controle social; gestão local, cidadania e equidade social.....	25
Planejamento e avaliação nas políticas públicas. Conceitos básicos de planejamento. Aspectos administrativos, técnicos, econômicos e financeiros. Formulação de programas e projetos. Avaliação de programas e projetos. Tipos de avaliação. Análise custo-benefício e análise custo-efetividade.....	27
Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos.....	31
Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação).....	31
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência).....	33

# SUMÁRIO

## ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento público. Conceito. Técnicas orçamentárias.Princípios orçamentários. Ciclo orçamentário.Processo orçamentário.01	
O orçamento público no Brasil. Sistema de planejamento e de orçamento federal. Plano plurianual. Diretrizes orçamentárias. Orçamento anual. Sistema e processo de orçamentação. Classificações orçamentárias. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais.....	09
Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações. Alterações orçamentárias.....	19
Receita pública. Conceito e classificações. Estágios. Fontes. Dívida ativa.....	22
Despesa pública. Conceito e classificações. Estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida flutuante e fundada. Suprimento de fundos. ....	26
Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal).....	36
Lei nº 4.320/1964 e suas alterações. ....	38

# ÍNDICE

## LÍNGUA PORTUGUESA

Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados.....	01
Reconhecimento de tipos e gêneros textuais. ....	03
Domínio da ortografia oficial. ....	04
Domínio dos mecanismos de coesão textual. ....	13
Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciação textual.....	13
Emprego de tempos e modos verbais.....	15
Domínio da estrutura morfossintática do período. ....	29
Emprego das classes de palavras. ....	29
Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. ....	29
Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração. ....	29
Emprego dos sinais de pontuação. ....	29
Concordância verbal e nominal. ....	63
Regência verbal e nominal. ....	66
Emprego do sinal indicativo de crase. ....	73
Colocação dos pronomes átonos. ....	79
Reescrita de frases e parágrafos do texto. ....	82
Significação das palavras. ....	89
Substituição de palavras ou de trechos de texto. ....	89
Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto. ....	89
Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade. ....	96
Correspondência oficial (conforme Manual de Redação da Presidência da República).....	96
Hora de Praticar.....	109

## COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS.

### INTERPRETAÇÃO TEXTUAL

**Texto** – é um conjunto de ideias organizadas e relacionadas entre si, formando um todo significativo capaz de produzir interação comunicativa (capacidade de codificar e decodificar).

**Contexto** – um texto é constituído por diversas frases. Em cada uma delas, há uma informação que se liga com a anterior e/ou com a posterior, criando condições para a estruturação do conteúdo a ser transmitido. A essa interligação dá-se o nome de *contexto*. O relacionamento entre as frases é tão grande que, se uma frase for retirada de seu contexto original e analisada separadamente, poderá ter um significado diferente daquele inicial.

**Intertexto** - comumente, os textos apresentam referências diretas ou indiretas a outros autores através de citações. Esse tipo de recurso denomina-se *intertexto*.

**Interpretação de texto** - o objetivo da interpretação de um texto é a identificação de sua ideia principal. A partir daí, localizam-se as ideias secundárias (ou fundamentações), as argumentações (ou explicações), que levam ao esclarecimento das questões apresentadas na prova.

Normalmente, em uma prova, o candidato deve:

- **Identificar** os elementos fundamentais de uma argumentação, de um processo, de uma época (neste caso, procuram-se os verbos e os advérbios, os quais definem o tempo).
- **Comparar** as relações de semelhança ou de diferenças entre as situações do texto.
- **Comentar/relacionar** o conteúdo apresentado com uma realidade.
- **Resumir** as ideias centrais e/ou secundárias.
- **Parafrasear** = reescrever o texto com outras palavras.

#### 1. Condições básicas para interpretar

Fazem-se necessários: conhecimento histórico-literário (escolas e gêneros literários, estrutura do texto), leitura e prática; conhecimento gramatical, estilístico (qualidades do texto) e semântico; capacidade de observação e de síntese; capacidade de raciocínio.

#### 2. Interpretar/Compreender

**Interpretar** significa:

*Explicar, comentar, julgar, tirar conclusões, deduzir.*

*Através do texto, infere-se que...*

*É possível deduzir que...*

*O autor permite concluir que...*

*Qual é a intenção do autor ao afirmar que...*

**Compreender** significa

*Entendimento, atenção ao que realmente está escrito.*

*O texto diz que...*

*É sugerido pelo autor que...*

*De acordo com o texto, é correta ou errada a afirmação...*

*O narrador afirma...*

### 3. Erros de interpretação

- **Extrapolação** ("viagem") = ocorre quando se sai do contexto, acrescentando ideias que não estão no texto, quer por conhecimento prévio do tema quer pela imaginação.
- **Redução** = é o oposto da extrapolação. Dá-se atenção apenas a um aspecto (esquecendo que um texto é um conjunto de ideias), o que pode ser insuficiente para o entendimento do tema desenvolvido.
- **Contradição** = às vezes o texto apresenta ideias contrárias às do candidato, fazendo-o tirar conclusões equivocadas e, conseqüentemente, errar a questão.

#### Observação:

Muitos pensam que existem a ótica do escritor e a ótica do leitor. Pode ser que existam, mas em uma prova de concurso, o que deve ser levado em consideração é o que o autor diz e nada mais.

**Coesão** - é o emprego de mecanismo de sintaxe que relaciona palavras, orações, frases e/ou parágrafos entre si. Em outras palavras, a coesão dá-se quando, através de um pronome relativo, uma conjunção (NEXOS), ou um pronome oblíquo átono, há uma relação correta entre o que se vai dizer e o que já foi dito.

São muitos os erros de coesão no dia a dia e, entre eles, está o mau uso do pronome relativo e do pronome oblíquo átono. Este depende da regência do verbo; aquele, do seu antecedente. Não se pode esquecer também de que os pronomes relativos têm, cada um, valor semântico, por isso a necessidade de adequação ao antecedente.

Os pronomes relativos são muito importantes na interpretação de texto, pois seu uso incorreto traz erros de coesão. Assim sendo, deve-se levar em consideração que existe um pronome relativo adequado a cada circunstância, a saber:

*que* (neutro) - relaciona-se com qualquer antecedente, mas depende das condições da frase.

*qual* (neutro) idem ao anterior.

*quem* (pessoa)

*cujo* (posse) - antes dele aparece o possuidor e depois o objeto possuído.

*como* (modo)

*onde* (lugar)

*quando* (tempo)

*quanto* (montante)

Exemplo:

*Falou tudo QUANTO queria (correto)*

*Falou tudo QUE queria (errado - antes do QUE, deveria aparecer o demonstrativo O).*

### 3. Dicas para melhorar a interpretação de textos

- Leia todo o texto, procurando ter uma visão geral do assunto. *Se ele for longo, não desista! Há muitos candidatos na disputa, portanto, quanto mais informação você absorver com a leitura, mais chances terá de resolver as questões.*
  - Se encontrar palavras desconhecidas, não interrompa a leitura.
  - Leia o texto, pelo menos, duas vezes – *ou quantas forem necessárias.*
  - *Procure fazer inferências, deduções (chegar a uma conclusão).*
  - **Volte ao texto quantas vezes precisar.**
  - **Não permita que prevaleçam suas ideias sobre as do autor.**
  - Fragmento o texto (parágrafos, partes) para melhor compreensão.
  - **Verifique, com atenção e cuidado, o enunciado de cada questão.**
    - O autor defende ideias e você deve percebê-las.
    - Observe as relações interparágrafos. Um parágrafo geralmente mantém com outro uma relação de continuação, conclusão ou falsa oposição. Identifique muito bem essas relações.
    - Sublinhe, em cada parágrafo, o tópico frasal, ou seja, a ideia mais importante.
    - **Nos enunciados, grife palavras como “correto” ou “incorreto”, evitando, assim, uma confusão na hora da resposta** – *o que vale não somente para Interpretação de Texto, mas para todas as demais questões!*
      - Se o foco do enunciado for o tema ou a ideia principal, leia com atenção a introdução e/ou a conclusão.
      - Olhe com especial atenção os pronomes relativos, pronomes pessoais, pronomes demonstrativos, etc., chamados *vocábulos relatores*, porque remetem a outros vocábulos do texto.

#### SITES

- <http://www.tudosobreconcursos.com/materiais/portugues/como-interpretar-textos>
- <http://portuguesemfoco.com/pf/09-dicas-para-melhorar-a-interpretacao-de-textos-em-provas>
- <http://www.portuguesnarede.com/2014/03/dicas-para-voce-interpretar-melhor-um.html>
- <http://vestibular.uol.com.br/cursinho/questoes/questao-117-portugues.htm>



### EXERCÍCIOS COMENTADOS

#### 1. (PCJ-MT - DELEGADO SUBSTITUTO – SUPERIOR- CESPE-2017)

##### Texto CG1A1AAA

A valorização do direito à vida digna preserva as duas faces do homem: a do indivíduo e a do ser político; a do ser em si e a do ser com o outro. O homem é inteiro em sua dimensão plural e faz-se único em sua condição social. Igual em sua humanidade, o homem desigualava-se, singulariza-se em sua individualidade. O direito é o instrumento da fraternização racional e rigorosa.

O direito à vida é a substância em torno da qual todos os direitos se conjugam, se desdobram, se somam para que o sistema fique mais e mais próximo da ideia concretizável de justiça social.

Mais valeria que a vida atravessasse as páginas da Lei Maior a se traduzir em palavras que fossem apenas a revelação da justiça. Quando os descaminhos não conduzirem a isso, competirá ao homem transformar a lei na vida mais digna para que a convivência política seja mais fecunda e humana.

Cármem Lúcia Antunes Rocha. Comentário ao artigo 3.º. In: 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948-1998: conquistas e desafios. Brasília: OAB, Comissão Nacional de Direitos Humanos, 1998, p. 50-1 (com adaptações).

Compreende-se do texto CG1A1AAA que o ser humano tem direito

- a) de agir de forma autônoma, em nome da lei da sobrevivência das espécies.
- b) de ignorar o direito do outro se isso lhe for necessário para defender seus interesses.
- c) de demandar ao sistema judicial a concretização de seus direitos.
- d) à institucionalização do seu direito em detrimento dos direitos de outros.
- e) a uma vida plena e adequada, direito esse que está na essência de todos os direitos.

**Resposta: Letra E.** O ser humano tem direito a uma vida digna, adequada, para que consiga gozar de seus direitos – saúde, educação, segurança – e exercer seus deveres plenamente, como prescrevem todos os direitos: (...) O direito à vida é a substância em torno da qual todos os direitos se conjugam (...).

## 2. (PCJ-MT - DELEGADO SUBSTITUTO – SUPERIOR- CESPE-2017)

### Texto CG1A1BBB

Segundo o parágrafo único do art. 1.º da Constituição da República Federativa do Brasil, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Em virtude desse comando, afirma-se que o poder dos juizes emana do povo e em seu nome é exercido. A forma de sua investidura é legitimada pela compatibilidade com as regras do Estado de direito e eles são, assim, autênticos agentes do poder popular, que o Estado polariza e exerce. Na Itália, isso é constantemente lembrado, porque toda sentença é dedicada (intestata) ao povo italiano, em nome do qual é pronunciada.

Cândido Rangel Dinamarco. A instrumentalidade do processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 195 (com adaptações).

Conforme as ideias do texto CG1A1BBB,

- a) o Poder Judiciário brasileiro desempenha seu papel com fundamento no princípio da soberania popular.
- b) os magistrados do Brasil deveriam ser escolhidos pelo voto popular, como ocorre com os representantes dos demais poderes.
- c) os magistrados italianos, ao contrário dos brasileiros, exercem o poder que lhes é conferido em nome de seus nacionais.
- d) há incompatibilidade entre o autogoverno da magistratura e o sistema democrático.
- e) os magistrados brasileiros exercem o poder constitucional que lhes é atribuído em nome do governo federal.

**Resposta: Letra A.** A questão deve ser respondida segundo o texto: (...) “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*” Em virtude desse comando, afirma-se que o poder dos juizes emana do povo e em seu nome é exercido (...).

## 3. (PCJ-MT - DELEGADO SUBSTITUTO – SUPERIOR- CESPE-2017 - ADAPTADA) No texto CG1A1BBB, o vocábulo ‘emana’ foi empregado com o sentido de

- a) trata.
- b) provém.
- c) manifesta.
- d) pertence.
- e) cabe.

**Resposta: Letra B.** Dentro do contexto, “emana” tem o sentido de “provém”.

## RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS.

### TIPOLOGIA E GÊNERO TEXTUAL

A todo o momento nos deparamos com vários textos, sejam eles verbais ou não verbais. Em todos há a presença do discurso, isto é, a ideia intrínseca, a essência daquilo que está sendo transmitido entre os interlocutores. Estes interlocutores são as peças principais em um diálogo ou em um texto escrito.

É de fundamental importância sabermos classificar os textos com os quais travamos convivência no nosso dia a dia. Para isso, precisamos saber que existem *tipos textuais e gêneros textuais*.

Comumente relatamos sobre um acontecimento, um fato presenciado ou ocorrido conosco, expomos nossa opinião sobre determinado assunto, descrevemos algum lugar que visitamos, fazemos um retrato verbal sobre alguém que acabamos de conhecer ou ver. É exatamente nessas situações corriqueiras que classificamos os nossos textos naquela tradicional **tipologia: *Narração, Descrição e Dissertação***.

#### 1. As tipologias textuais se caracterizam pelos aspectos de ordem linguística

Os tipos textuais designam uma sequência definida pela natureza linguística de sua composição. São observados aspectos lexicais, sintáticos, tempos verbais, relações lógicas. Os tipos textuais são o *narrativo, descritivo, argumentativo/dissertativo, injuntivo e expositivo*.

**A) Textos narrativos** – constituem-se de verbos de ação demarcados no tempo do universo narrado, como também de advérbios, como é o caso de *antes, agora, depois*, entre outros: *Ela entrava em seu carro quando ele apareceu. Depois de muita conversa, resolveram...*

**B) Textos descritivos** – como o próprio nome indica, descrevem características tanto físicas quanto psicológicas acerca de um determinado indivíduo ou objeto. Os tempos verbais aparecem demarcados no presente ou no pretérito imperfeito: *“Tinha os cabelos mais negros como a asa da graúna...”*

**C) Textos expositivos** – Têm por finalidade explicar um assunto ou uma determinada situação que se almeje desenvolvê-la, enfatizando acerca das razões de ela acontecer, como em: *O cadastramento irá se prorrogar até o dia 02 de dezembro, portanto, não se esqueça de fazê-lo, sob pena de perder o benefício.*

**D) Textos injuntivos (instrucional)** – Trata-se de uma modalidade na qual as ações são prescritas de forma sequencial, utilizando-se de verbos expressos no imperativo, infinitivo ou futuro do presente: *Misture todos os ingrediente e bata no liquidificador até criar uma massa homogênea.*

**E) Textos argumentativos (dissertativo)** – Demarcam-se pelo predomínio de operadores argumentativos, revelados por uma carga ideológica constituída de argumentos e contra-argumentos que justificam a posição assumida acerca de um determinado assunto: *A mulher do mundo contemporâneo luta cada vez mais para conquistar seu espaço no mercado de trabalho, o que significa que os gêneros estão em complementação, não em disputa.*

## 2. Gêneros Textuais

São os textos materializados que encontramos em nosso cotidiano; tais textos apresentam características sócio-comunicativas definidas por seu estilo, função, composição, conteúdo e canal. Como exemplos, temos: *receita culinária, e-mail, reportagem, monografia, poema, editorial, piada, debate, agenda, inquérito policial, fórum, blog, etc.*

A escolha de um determinado gênero discursivo depende, em grande parte, da situação de produção, ou seja, a finalidade do texto a ser produzido, quem são os locutores e os interlocutores, o meio disponível para veicular o texto, etc.

Os gêneros discursivos geralmente estão ligados a esferas de circulação. Assim, na *esfera jornalística*, por exemplo, são comuns gêneros como *notícias, reportagens, editoriais, entrevistas* e outros; na *esfera de divulgação científica* são comuns gêneros como *verbete de dicionário* ou *de enciclopédia, artigo* ou *ensaio científico, seminário, conferência*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Português linguagens: volume 1** / Wiliam Roberto Ce-  
reja, Thereza Cochar Magalhães. – 7.ª ed. Reform. – São  
Paulo: Saraiva, 2010.

**Português – Literatura, Produção de Textos & Gramática – volume único** / Samira Yousseff Campedelli, Jé-  
sus Barbosa Souza. – 3.ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2002.

## SITE

<http://www.brasile scola.com/redacao/tipologia-textual.htm>

**Observação:** Não foram encontradas questões abrangendo tal conteúdo.

## DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL

### ORTOGRAFIA

A ortografia é a parte da Fonologia que trata da correta grafia das palavras. É ela quem ordena qual som devem ter as letras do alfabeto. Os vocábulos de uma língua são grafados segundo acordos ortográficos.

A maneira mais simples, prática e objetiva de aprender ortografia é realizar muitos exercícios, ver as palavras, familiarizando-se com elas. O conhecimento das regras é necessário, mas não basta, pois há inúmeras exceções e, em alguns casos, há necessidade de conhecimento de etimologia (origem da palavra).

## 1. Regras ortográficas

### A) O fonema S

#### São escritas com S e não C/Ç

- Palavras substantivadas derivadas de verbos com radicais em **nd, rg, rt, pel, corr e sent**: *pretender - pretensão / expandir - expansão / ascender - ascensão / inverter - inversão / aspergir - aspersão / submergir - submersão / divertir - diversão / impelir - impulsivo / compelir - compulsório / repelir - repulsa / recorrer - recurso / discorrer - discurso / sentir - sensível / consentir - consensual.*

#### São escritos com SS e não C e Ç

- Nomes derivados dos verbos cujos radicais terminem em **gred, ced, prim** ou com verbos terminados por **tir** ou **-meter**: *agredir - agressivo / imprimir - impressão / admitir - admissão / ceder - cessão / exceder - excesso / percutir - percussão / regredir - regressão / oprimir - opressão / comprometer - compromisso / submeter - submissão.*
- Quando o prefixo termina com vogal que se junta com a palavra iniciada por "s". Exemplos: *a + simétrico - assimétrico / re + surgir - ressurgir.*
- No pretérito imperfeito simples do subjuntivo. Exemplos: *ficasse, falasse.*

#### São escritos com C ou Ç e não S e SS

- Vocábulos de origem árabe: *cetim, açucena, açúcar.*
- Vocábulos de origem tupi, africana ou exótica: *çipó, Juçara, caçula, cachaça, cacique.*
- Sufixos **aça, aço, ação, çar, ecer, içã, nça, uça, uçu, uço**: *barcaça, ricaço, aguçar, empalidecer, carniça, canção, esperança, carapuça, dentuço.*
- Nomes derivados do verbo **ter**: *abster - abstenção / deter - detenção / ater - atenção / reter - retenção.*
- Após ditongos: *foice, coice, traição.*
- Palavras derivadas de outras terminadas em **-te, to(r)**: *marte - marciano / infrator - infração / absorto - absorção.*

### B) O fonema z

#### São escritos com S e não Z

- Sufixos: **ês, esa, esia, e isa**, quando o radical é substantivo, ou em gentílicos e títulos nobiliárquicos: *freguês, freguesa, freguesia, poetisa, baronesa, princesa.*
- Sufixos gregos: **ase, ese, ise e ose**: *catequese, metamorfose.*
- Formas verbais **pôr** e **querer**: *pôs, pus, quisera, quis, quiseste.*
- Nomes derivados de verbos com radicais terminados em **"d"**: *aludir - alusão / decidir - decisão / emprender - empresa / difundir - difusão.*
- Diminutivos cujos radicais terminam com **"s"**: *Luís - Luisinho / Rosa - Rosinha / lápis - lapisinho.*
- Após ditongos: *coisa, pausa, pouso, causa.*

# ÍNDICE

## CONHECIMENTOS SOBRE O DISTRITO FEDERAL

Realidade étnica, social, histórica, geográfica, cultural, política e econômica do Distrito Federal e da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), instituída pela Lei Complementar nº 94/1998 e suas alterações.....01

## **A REALIDADE ÉTNICA, SOCIAL, HISTÓRICA, GEOGRÁFICA, CULTURAL, POLÍTICA E ECONÔMICA DO DISTRITO FEDERAL E DA REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO – RIDE, INSTITUÍDA PELA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 94/1998.**

A inauguração de Brasília, a nova capital brasileira, no Planalto Central em 1960, foi um dos legados deixados na história do Brasil pelo governo Juscelino Kubitschek e um marco impostíssimo para a história do país. A cidade não só passou a ser o símbolo de um novo país que surgia, cada vez mais urbano e industrial, como também alavancou o desenvolvimento e a integração nacional.

Essa mudança, visando um projeto específico, buscava ampliar a integração nacional, mas JK, no entanto, não foi o primeiro a propô-la, assim como Goiás nem sempre foi o lugar projetado para essa experiência.

### **A transferência da Capital do país.**

Muitas eram as razões levantadas para que a capital do Brasil fosse transferida para outro local, podemos destacar que, as primeiras capitais do Brasil, Salvador e Rio de Janeiro, tiveram como característica fundamental o fato de serem cidades litorâneas, explicado pelo modelo de ocupação e exploração empreendido pelos portugueses anteriormente no continente africano e asiático.

A percepção da fragilidade em ter o centro administrativo próximo ao mar, no entanto, fez que muitos intelectuais e políticos portugueses discutissem a transferência da capital da colônia e até mesmo do império para regiões mais interiores do território, portanto, deslocar a capital para o interior contribuiria para a Segurança Nacional, protegendo a capital de possíveis ataques, mas fáceis de acontecer no litoral.

Mas esse fato não era o único a justificar essa transferência.

Transferir a capital para o interior contribuiria para a Interiorização do Povoamento, ou seja, ocupar as zonas menos povoadas do país, e também para a Integração Nacional, facilitando a comunicação entre as diversas áreas do Brasil. O Planalto Central surgia, então, como área escolhida por ser localizada no meio do país.

Vários estudos foram feitos para analisar a viabilidade dessa região para futura implantação da capital.

### **Comissão Cruls e as décadas seguintes**

Depois da Proclamação da República em 1889, o país se encontrava imerso em um cenário de euforia com a mudança de regime e da crença no progresso e no futuro. Para definir o lugar onde se efetivaria a determinação da futura capital, em 1892, o presidente Floriano Peixoto criou uma comissão para concretizar esses estudos, chefiada pelo cientista Luis Cruls, de quem a expedição herdou o nome.

A expedição partiu de trem do Rio de Janeiro até Uberaba (estação final da Estrada de Ferro Mogiana) e dali a pé e em lombo de animais até o Planalto Central. Com pesquisadores de diversas áreas, foi feito um levantamento amplo (topográfico, climatológico, geográfico, hidrológico, zoológico etc.) da região, mapeando-se a área compreendida pelos municípios goianos de Formosa, Planaltina e Luziânia. O relatório final permitiu que fosse definida a área onde futuramente seria implantada a capital.

Uma segunda missão de estudos foi empreendida nos locais onde a implantação de uma cidade seria conveniente dentro do quadrilátero definido anteriormente.

A saída de Floriano Peixoto do governo em 1896 fez com que os trabalhos da Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil fossem interrompidos. No entanto, mesmo não contando com a existência de Goiânia, os mapas nacionais já traziam o quadrilátero Cruls e o Futuro Distrito Federal.

Apesar do enfraquecimento do ímpeto mudancista, eventos isolados deixavam claro o interesse de que essa região recebesse a capital da federação.

Em 1922, nas comemorações do centenário da Independência nacional, foi lançada a pedra fundamental próximo à cidade de Planaltina.

Esse projeto ficou por um tempo parado, até que, em 1922, nas comemorações do centenário da Independência nacional, foi lançada a pedra fundamental próximo à cidade de Planaltina.

Na década de 1940, foram retomados os estudos na região pelo governo de Dutra (1945-50) e, no segundo governo de Getúlio Vargas (1950-1954), o processo se mostrou fortalecido com o levantamento de cinco sítios para a escolha do local da nova capital. Mesmo com a morte de Vargas, o projeto avançou, mas a passos lentos, até a posse de Juscelino Kubitschek.

Vale destacar aqui a importância de JK para a conclusão desse projeto.

JK já tinha mostrado em obras anteriores o quanto era arrojado e, nesse projeto não foi diferente, tanto que, mesmo não constando no plano original, ao discursar em Jataí/GO, JK deixa claro que levará adiante o projeto garantindo assim e com isso Brasília passou a materializar-se imediatamente, mas a cada passo político ou técnico dado, uma onda de acusações era lançada contra a iniciativa.

Construída em pouco mais de 3 anos (de outubro de 1956 a abril de 1960), Brasília tornou-se símbolo do espírito da época. Goiás, por outro lado, tornou-se a base para a construção, sendo que Planaltina, Formosa, Corumbá de Goiás, Pirenópolis e, principalmente, Anápolis tiveram suas dinâmicas modificadas, econômica e socialmente.

### **História do Distrito Federal**

Brasília começou a existir na primeira Constituinte no Império Brasileiro, em 1823, numa proposta colocada por José Bonifácio de Andrada e Silva, argumentando quanto à necessidade da mudança da Capital para um ponto mais central do interior do país e sugerindo ainda para a cidade o próprio nome que a tornou famosa em todo o mundo.

Como vimos acima, em 7 de Setembro de 1922 é lançada a pedra fundamental de Brasília, próxima a Planaltina. Por inspiração e iniciativa do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, em 1956, foi criada a NOVACAP – Companhia Urbanizadora na Nova Capital, empresa pública à qual foi confiada a responsabilidade e competência para planejar e executar a construção da nova capital, na região do cerrado goiano. Tudo surge a partir do sinal da cruz traçado por Lúcio Costa, o encarregado do urbanismo da cidade.

O projeto arquitetônico de Brasília foi idealizado por Oscar Niemeyer, que por sinal, já tinha ficado à frente de outro projeto em parceria com JK que, como prefeito de BH o convidou para projetar o Conjunto arquitetônico da Pampulha, inaugurado em 1943.

O projeto urbanístico de Brasília criado por Lucio Costa foi escolhido em um concurso, e ele foi concebido em forma de cruz, tendo o eixo norte-sul arqueado, seguia os princípios básicos: a setorização de atividades (áreas específicas para moradia, comércio, lazer, etc.) e uma técnica rodoviária que eliminava cruzamentos. Duas grandes vias de circulação foram projetadas: o Eixo Monumental (Leste-Oeste) e o Eixo Rodoviário-Residencial (norte-sul).

Niemeyer ficou responsável pelo projeto dos monumentais prédios dos

palácios da Alvorada, do Planalto e do Itamaraty, do Ministério da Justiça, do Congresso Nacional, da Catedral Metropolitana e do Cine Brasília.

Enquanto isso, JK comandava as obras instalando no **Caetinho**, residência provisória construída para hospedar o presidente em suas visitas à Brasília, obra essa que ficou conhecido como “Palácio de tábuas”.

Todas essas obras foram executadas por trabalhadores vindos principalmente do nordeste, trabalhadores esses que ficaram conhecidos por “candangos”, expressão essa que até hoje é usada para se referir a quem mora em Brasília.

Esse aumento de pessoas na região gerou a necessidade da criação de um comércio que atendesse a demanda por elas gerada, com isso, a Novacap loteou uma área conhecida como “**Cidade Livre**”, nome esse em função da isenção que era dada aos comerciantes que ali quisessem se instalar.



#### #FicaDica

Essa área da “Cidade Livre” cresceu e virou uma cidade-satélite, o Núcleo Bandeirante. Em 21 de abril de 1960, em homenagem a Tiradentes, inaugurou-se Brasília.



#### FIQUE ATENTO!

Hoje Brasília é considerada Patrimônio Cultural da Humanidade, sendo detentora da maior área tombada do mundo.

## Geografia e Política Regional

### Localização

Brasília faz parte do Planalto Central, Centro-Oeste do Brasil, onde se encontram as cabeceiras de afluentes de três dos maiores rios brasileiros – o Rio Maranhão (afluente do Rio Tocantins), o Rio Preto (afluente do São Francisco) e os rios São Bartolomeu e Descoberto (tributários do Rio Paraná).

A cidade está localizada a **15°47’ de latitude sul e a 47°56’ de longitude oeste** e ocupa uma **área de 5.779 km<sup>2</sup>**. A cidade fica a **cerca de 1.000 metros do nível do mar** e tem relevo predominantemente plano. O ponto mais alto é o Pico do Roncador, com 1.341 metros, localizado na Serra do Sobradinho.

### Composição

Diferentemente dos estados do país, Brasília não é dividida em cidades e bairros, portanto não há prefeituras. A capital é composta por **31 Regiões Administrativas (RA’s)** oficialmente constituídas como dependentes do Governo do Distrito Federal. Cada uma tem outras mil faças e reproduzem a essência da diversidade brasiliense.

O Distrito Federal é formado pelo Plano Piloto, que engloba as asas sul e norte. São áreas próximas e que formam a cidade de Brasília as regiões administrativas do lago sul, lago norte, setor sudoeste, octogonal, cruzeiro velho e cruzeiro novo. Um pouco mais distante das áreas centrais, ficam as demais regiões administrativas (antigamente chamadas de “cidades satélites”), que são cidades de pequeno e médio portes, localizadas a uma distância variável entre de 6 e 25 km do Plano Piloto. São elas: Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Núcleo Bandeirante, Ceilândia, Guará, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas, Riacho Fundo I e II e Candangolândia. Essas cidades satélites possuem administração própria, sob coordenação do Governador do Distrito Federal e da SUCAR - Secretaria de Estado de Coordenação das Administrações Regionais.

As cinco regiões administrativas mais populosas são Ceilândia, Samambaia, Brasília, Taguatinga e Planaltina.

Os órgãos do governo federal, embaixadas, residências oficiais e prédios públicos federais, estão localizados no Plano Piloto, nas asas sul e norte e lago sul, em sua grande maioria. Brasília (Plano Piloto) é dividida em áreas para facilitar a concentração de empresas de um mesmo segmento, tais como: Setor Bancário, Setor Comercial, Setor Hospitalar, Setor de Diversões, Setor de Autarquias, Setor de Clubes, Setor de Embaixadas, áreas residenciais, comerciais locais, dentre outras. As ruas e avenidas em geral são largas, bem conservadas e fluem bem o tráfego dos veículos apesar da cidade possuir a terceira maior frota de veículos dentre todas as cidades brasileiras. As principais são o Eixo Monumental (divide as asas sul e norte e onde se localizam os Ministérios, Congresso Nacional e diversos órgãos do governo local e federal), Eixo Rodoviário (pista central de alta velocidade, e os eixos paralelos de menor velocidade,

que atravessam a asa sul e asa norte de uma ponta a outra), a W-3 (W de oeste em inglês, "west" - avenida comercial com muitas lojas, sinais e trânsito complicado e atravessam também as asas sul e norte por completo) e a L-2 (L de leste, que atravessa a asa sul e norte na região leste, onde se concentram escolas, entidades diversas, igrejas, hospitais, etc).

### Realidade Étnica do DF

O principal item para compreender a realidade étnica do DF é a migração em grande escala, que trouxe pessoas das mais variadas regiões do país.

Para a construção de Brasília, vieram pessoas de várias regiões do país. Eram os pioneiros, em busca de melhores condições de vida, deslumbrados pela possibilidade de trabalho e atraídos pela proposta de uma remuneração melhor. Eles viveram na chamada "Cidade Livre", hoje Núcleo Bandeirante e também na Vila Planalto. Muitas construções - diversas delas em madeira, são conservadas até hoje e fazem parte do patrimônio histórico da cidade.

Assim, a cidade recebeu sotaques, cultura e costumes de indivíduos que vinham de todas as regiões do Brasil, mobilizadas rapidamente para a execução deste grandioso empreendimento histórico.

A população da cidade é predominantemente jovem. Talvez por suas diferenças culturais e diversidade de costumes, esses jovens não incorporaram à sua pronúncia qualquer dos sotaques regionais trazidos de tantos locais.

Às festas, aos costumes, ao folclore, à cultura, certamente devem permanecer enraizados os regionalismos mais fortemente ensaiados aqui pelas correntes migratórias vindas de todos os pontos cardeais. O tempo e essa gente vêm definindo o que fica e o que sai de lá. Esses jovens vão, progressivamente, marcando a identidade cultural da cidade.

Segundo dados do PNAD o DF é a unidade da federação com o maior número proporcional de migrantes, sendo 49,5% de sua população oriunda de outras regiões.

Deve-se lembrar que a migração não ocorreu apenas nos primeiros anos de formação da capital, pois nos anos que se seguiram muitos continuaram a se dirigir para a região.

Em relação à raça, a população do DF não difere das características dos brasileiros de forma geral, com leve predominância da cor parda/negra.

49,5% dos habitantes declararam ser pardos, e 41,6%, brancos.

Os que se autodeclararam negros são 7,4%.

Devido à forte migração Brasília é a unidade da Federação maior número de forasteiros.

Foram cerca de 60 mil candangos (nome dado aos trabalhadores que vieram de toda parte, principalmente do Nordeste, de Goiás e de Minas, ao centro do país para construir a nova cidade).

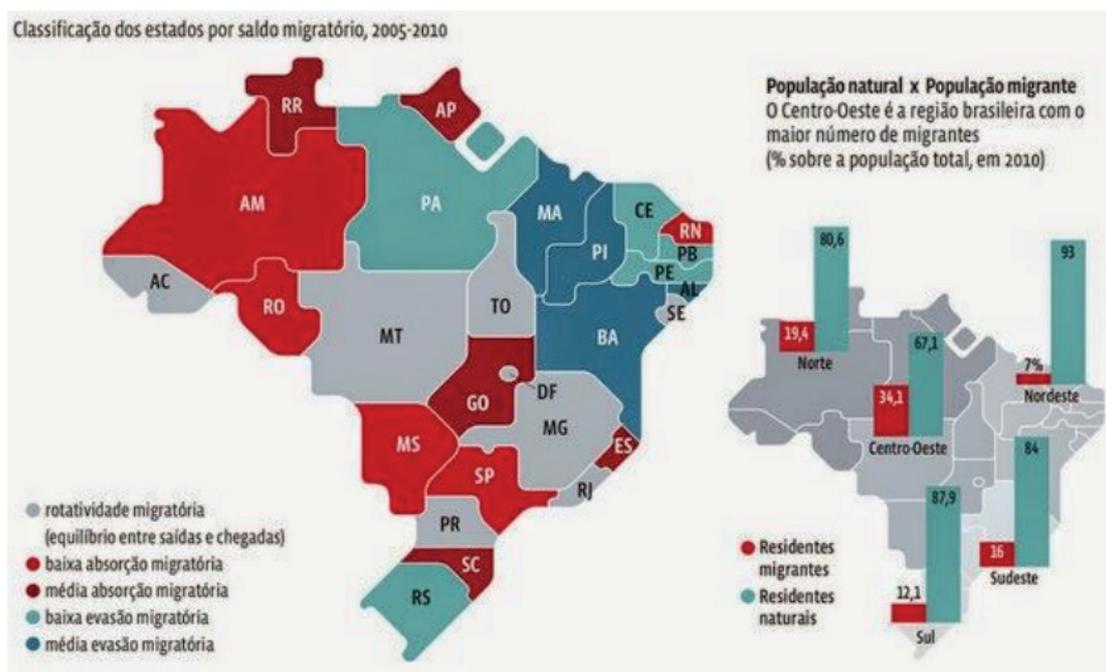
No primeiro Censo nacional que incluiu Brasília, em 1970, os nascidos na capital eram 22,2% da população.

O índice foi aumentando gradativamente: 31,9% em 1980; 41,5% em 1991; e 46,8% em 2000.

Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), em 2008, 48,9% da população era formada por nativos.

Com mais de 50 anos, estima-se que Brasília tenha pelo menos metade da população nascida em solo brasiliense.

Mesmo sendo a capital do país e sede de embaixadas, a participação dos estrangeiros na população do Distrito Federal é pequena, chegando a apenas 0,3%.



Em termos de gênero, o DF está praticamente dividido, com leve predominância feminina: são 1.341.280 mulheres (52,2%) e 1.228.880 homens (47,8%).

O aumento relativo da população masculina deu-se no quinquênio 1997- 2002, quando alcançou 20,6%, enquanto que a feminina registrou 18,3% de acréscimo no mesmo período.

Desde a inauguração, a população do Distrito Federal é essencialmente urbana.

No último Censo, ela se manteve constante: 96,6% das pessoas vivem nas cidades, enquanto 87.950 moram na zona rural.

O índice é maior do que a média nacional (84% dos brasileiros vivem em áreas urbanas).

Quanto à distribuição de faixa etária, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

(Pnad) revelam redução no número de nascimentos e acréscimo no percentual da população idosa.

De acordo com dados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Distrito Federal possui 2.570.160 habitantes, o que corresponde a 1,34% da população total do país.

Esse contingente populacional é o terceiro maior do Centro-Oeste e o vigésimo do Brasil.

O Distrito Federal é extremamente povoado, visto que sua densidade demográfica (população relativa) é de 444 habitantes por quilômetro quadrado.

O crescimento demográfico também figura entre os maiores do país: 2,3% ao ano.

O crescimento populacional ocorreu de forma muito rápida, pois de 1960 a 1970 o número de habitantes quase quadruplicou.

Em 30 anos (1960 a 1990) a população atingiu a marca de 1,6 milhão de pessoas e, em 2010, chegou a 2,5 milhões.

Brasília é o único município, no entanto, existem outras 30 regiões administrativas, chamadas de cidades-satélites.

No aspecto socioeconômico, o Distrito Federal se destaca no cenário nacional em razão dos bons indicadores – detém o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) brasileiro.

O PIB per capita é de aproximadamente 46.000 reais;

Aqui, contudo, existe um verdadeiro fosso entre o Distrito Federal e os municípios que compõem o seu entorno metropolitano tanto em relação ao tamanho do PIB quanto ao valor do PIB per capita.

A causa principal desta situação foi um excepcional crescimento populacional na periferia sem o correspondente desenvolvimento de atividades produtivas, particularmente, da atividade industrial.

Ocorre que, diferentemente das demais RMs, ele se encontra fortemente concentrado no seu núcleo, o Distrito Federal.

Dessa forma, enquanto as demais periferias metropolitanas apresentam uma enorme participação no PIB metropolitano, no mínimo de 30% (Rio de Janeiro), chegando em alguns casos, como Porto Alegre e Belo Horizonte, a se aproximar de 60%, na região metropolitana de Brasília esta participação limita-se a pitícos 4%, conforme revela o gráfico a seguir.

A renda média domiciliar mais alta foi verificada no Lago Sul, seguida do Park Way, Sudoeste/Octogonal e Lago Norte, as duas últimas com valores próximos entre si.

PIB per capita:

- 4% Periferia metropolitana;
- 96% Núcleo metropolitano.

A renda mais alta representa quatro vezes a renda média do DF.

Por outro lado, as regiões de menor renda média domiciliar são SCIA-Estrutural (1,99 SM), Varjão (2,59 SM) e Fercal (2,88 SM).

Coefficiente de Gini, de 0,474.

O analfabetismo atinge apenas 3,4% dos habitantes;

A taxa de mortalidade infantil é de 15,8 para cada mil nascidos vivos, bem abaixo da média nacional, que é de 22 óbitos.

### Bioma e Clima



*Bem-te-vi na QL 12, Lago Sul. Foto: Gabriel Jabur/Agência Brasília*

O Distrito Federal é totalmente ocupado pelo Cerrado, que é o segundo maior bioma da América do Sul e comporta a nascente das três maiores bacias dessa parte do continente. A região é conhecida como a savana mais rica do mundo, com **11.627 espécies de plantas**.

A diversidade da fauna é também um destaque: em todo o Cerrado, há registradas **199 espécies de mamíferos, 837 de aves, 1.200 de peixes, 180 de répteis e 150 de anfíbios**. A flora é constituída de espécies que se adaptam ao clima seco e aos terrenos com pouca água e baixo nível de nutrientes, como as árvores de caules e galhos tortuosos, com cascas e folhas grossas.

# ÍNDICE

## LEGISLAÇÃO

Lei Orgânica do Distrito Federal. Fundamentos da Organização dos Poderes e do Distrito Federal.....	Organização do Distrito Federal.Organização Administrativa do Distrito Federal.....	01
Lei Complementar nº 840/2011 e suas alterações (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis do Distrito Federal, das Autarquias e das Fundações Públicas Distritais). .....		12
Decreto nº37.297/2016 (Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Cíveis do Poder Executivo). .....		54
Decreto nº 35.972/2014 (Regimento Interno do SLU). .....		58

## LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. FUNDAMENTOS DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E DO DISTRITO FEDERAL. ORGANIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL.

O Distrito Federal não se divide em Municípios, mas em regiões administrativas. Se regulamenta por lei orgânica, mas esta lei orgânica aproxima-se do *status* de Constituição estadual, cabendo controle de constitucionalidade direto de leis que a contrariem pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

O Distrito Federal possui um governador e uma Câmara Legislativa, eleitos na forma dos governadores e deputados estaduais. Entretanto, não tem eleições municipais. O Distrito Federal tem 3 senadores, 8 deputados federais e 24 deputados distritais.

*Artigo 32, CF. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.*

*§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.*

*§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.*

*§ 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.*

*§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.*

*Artigo 33, CF. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios.*

*§ 1º Os Territórios poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará, no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título.*

*§ 2º As contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União.*

*§ 3º Nos Territórios Federais com mais de cem mil habitantes, além do Governador nomeado na forma desta Constituição, haverá órgãos judiciários de primeira e segunda instância, membros do Ministério Público e defensores públicos federais; a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa.*



### #FicaDica

A Lei Orgânica do Distrito Federal tem status de Constituição estadual e, de forma simultânea, de lei orgânica municipal. Devido ao status constitucional estadual, a Lei Orgânica do Distrito Federal se equipara às Constituições Estaduais, podendo ser objeto de controle de constitucionalidade e devendo respeitar a simetria para com a Constituição Federal.

Os aspectos sobre a organização dos poderes e a organização administrativa do Distrito Federal estão disciplinados do artigo 1º ao 53 da Lei Orgânica do Distrito Federal, abaixo destacados em seus principais aspectos, recomendando-se a leitura da legislação seca devido ao seu conteúdo puramente normativo:

### PREÂMBULO

*Sob a proteção de Deus, nós, Deputados Distritais, legítimos representantes do povo do Distrito Federal, investidos de Poder Constituinte, respeitando os preceitos da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgamos a presente Lei Orgânica, que constitui a Lei Fundamental do Distrito Federal, com o objetivo de organizar o exercício do poder, fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana.*

*Brasília-DF, 8 de junho de 1993.*

### TÍTULO I DOS FUNDAMENTOS DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E DO DISTRITO FEDERAL

*Art. 1º O Distrito Federal, no pleno exercício de sua autonomia política, administrativa e financeira, observados os princípios constitucionais, reger-se-á por esta Lei Orgânica.*

*Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal e desta Lei Orgânica.*

*Art. 2º O Distrito Federal integra a união indissolúvel da República Federativa do Brasil e tem como valores fundamentais:*

*I – a preservação de sua autonomia como unidade federativa;*

*II – a plena cidadania;*

*III – a dignidade da pessoa humana;*

*IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*

*V – o pluralismo político.*

*Parágrafo único. Ninguém será discriminado ou prejudicado em razão de nascimento, idade, etnia, raça, cor, sexo, características genéticas, estado civil, trabalho rural ou urbano, religião, convicções políticas ou filosóficas, orientação sexual, deficiência física, imunológica, sensorial ou mental, por ter cumprido pena, nem por qualquer particularidade ou condição, observada a Constituição*

Federal. (Parágrafo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 65, de 2013.)

Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

*I – garantir e promover os direitos humanos assegurados na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos;*

*II – assegurar ao cidadão o exercício dos direitos de iniciativa que lhe couberem, relativos ao controle da legalidade e legitimidade dos atos do Poder Público e da eficácia dos serviços públicos;*

*III – preservar os interesses gerais e coletivos;*

*IV – promover o bem de todos;*

*V – proporcionar aos seus habitantes condições de vida compatíveis com a dignidade humana, a justiça social e o bem comum;*

*VI – dar prioridade ao atendimento das demandas da sociedade nas áreas de educação, saúde, trabalho, transporte, segurança pública, moradia, saneamento básico, lazer e assistência social;*

*VII – garantir a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;*

*VIII – preservar sua identidade, adequando as exigências do desenvolvimento à preservação de sua memória, tradição e peculiaridades;*

*IX – valorizar e desenvolver a cultura local, de modo a contribuir para a cultura brasileira;*

*X – assegurar, por parte do Poder Público, a proteção individualizada à vida e à integridade física e psicológica das vítimas e das testemunhas de infrações penais e de seus respectivos familiares;*

*XI – zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico, respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN;*

*XII – promover, proteger e defender os direitos da criança, do adolescente e do jovem;*

*XIII – valorizar a vida e adotar políticas públicas de saúde, de assistência e de educação preventivas do suicídio.*

Art. 4º É assegurado o exercício do direito de petição ou representação, independentemente de pagamento de taxas ou emolumentos, ou de garantia de instância.

Art. 5º A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante:

*I – plebiscito;*

*II – referendo;*

*III – iniciativa popular.*

## **TÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL**

### **CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 6º Brasília, Capital da República Federativa do Brasil, é a sede do governo do Distrito Federal.

Art. 7º São símbolos do Distrito Federal a bandeira, o hino e o brasão.

Parágrafo único. A lei poderá estabelecer outros símbolos e dispor sobre seu uso no território do Distrito Federal.

Art. 8º O território do Distrito Federal compreende o espaço físico-geográfico que se encontra sob seu domínio e jurisdição.

Art. 9º O Distrito Federal, na execução de seu programa de desenvolvimento econômico-social, buscará a integração com a região do entorno do Distrito Federal.

## **CAPÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida.

§ 1º A lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional.

§ 2º A remuneração dos Administradores Regionais não poderá ser superior à fixada para os Secretários de Estado do Distrito Federal.

§ 3º A proibição de que trata o art. 19, § 8º, aplica-se à nomeação de Administrador Regional.

Art. 11. As Administrações Regionais integram a estrutura administrativa do Distrito Federal.

Art. 12. Cada Região Administrativa do Distrito Federal terá um Conselho de Representantes Comunitários, com funções consultivas e fiscalizadoras, na forma da lei.

Art. 13. A criação ou extinção de Regiões Administrativas ocorrerá mediante lei aprovada pela maioria absoluta dos Deputados Distritais.

Parágrafo único. Com a criação de nova Região Administrativa, fica criado, automaticamente, Conselho Tutelar para a respectiva região.

## **CAPÍTULO III DA COMPETÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL**

Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

## **SEÇÃO I DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA**

Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

*I – organizar seu Governo e administração;*

*II – criar, organizar ou extinguir Regiões Administrativas, de acordo com a legislação vigente;*

*III – instituir e arrecadar tributos, observada a competência cumulativa do Distrito Federal;*

*IV – fixar, fiscalizar e cobrar tarifas e preços públicos de sua competência;*

*V – dispor sobre a administração, utilização, aquisição e alienação dos bens públicos;*

VI – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VII – manter, com a cooperação técnica e financeira da União, programas de educação, prioritariamente de ensino fundamental e pré-escolar;

VIII – celebrar e firmar ajustes, consórcios, convênios, acordos e decisões administrativas com a União, os Estados e os Municípios, para execução de suas leis e serviços;

IX – elaborar e executar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;

X – elaborar e executar o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos de Desenvolvimento Local, para promover adequado ordenamento territorial, integrado aos valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

XI – autorizar, conceder ou permitir, bem como regular, licenciar e fiscalizar os serviços de veículos de aluguel;

XII – dispor sobre criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;

XIII – dispor sobre organização do quadro de seus servidores; instituição de planos de carreira, na administração direta, autarquias e fundações públicas do Distrito Federal; remuneração e regime jurídico único dos servidores;

XIV – exercer o poder de polícia administrativa;

XV – licenciar estabelecimento industrial, comercial, prestador de serviços e similar ou cassar o alvará de licença dos que se tornarem danosos ao meio ambiente, à saúde, ao bem-estar da população ou que infringirem dispositivos legais;

XVI – regulamentar e fiscalizar o comércio ambulante, inclusive o de papéis e de outros resíduos recicláveis;

XVII – dispor sobre a limpeza de logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos;

XVIII – dispor sobre serviços funerários e administração dos cemitérios;

XIX – dispor sobre apreensão, depósito e destino de animais e mercadorias apreendidas em decorrência de transgressão da legislação local;

XX – disciplinar e fiscalizar, no âmbito de sua competência, competições esportivas, espetáculos, diversões públicas e eventos de natureza semelhante, realizados em locais de acesso público;

XXI – dispor sobre a utilização de vias e logradouros públicos;

XXII – disciplinar o trânsito local, sinalizando as vias urbanas e estradas do Distrito Federal;

XXIII – exercer inspeção e fiscalização sanitária, de postura ambiental, tributária, de segurança pública e do trabalho, relativamente ao funcionamento de estabelecimento comercial, industrial, prestador de serviços e similar, no âmbito de sua competência, respeitada a legislação federal;

XXIV – adquirir bens, inclusive por meio de desapropriação, por necessidade, utilidade pública ou interesse social, nos termos da legislação em vigor;

XXV – licenciar a construção de qualquer obra;

XXVI – interditar edificações em ruína, em condições de insalubridade e as que apresentem as irregularidades previstas na legislação específica, bem como fazer demolir construções que ameacem a segurança individual ou coletiva;

XXVII – dispor sobre publicidade externa, em especial sobre exibição de cartazes, anúncios e quaisquer outros meios de publicidade ou propaganda, em logradouros públicos, em locais de acesso público ou destes visíveis.

## SEÇÃO II DA COMPETÊNCIA COMUM

Art. 16. É competência do Distrito Federal, em comum com a União:

I – zelar pela guarda da Constituição Federal, desta Lei Orgânica, das leis e das instituições democráticas;

II – conservar o patrimônio público;

III – proteger documentos e outros bens de valor histórico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos, bem como impedir sua evasão, destruição e descaracterização;

IV – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

V – preservar a fauna, a flora e o cerrado;

VI – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VII – prestar serviços de assistência à saúde da população e de proteção e garantia a pessoas portadoras de deficiência com a cooperação técnica e financeira da União;

VIII – combater as causas da pobreza, a subnutrição e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos segmentos desfavorecidos;

IX – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

X – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seu território;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Lei complementar deve fixar norma para a cooperação entre a União e o Distrito Federal, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar no âmbito do território do Distrito Federal.

## SEÇÃO III DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – orçamento;

III – junta comercial;

IV – custas de serviços forenses;

- V – produção e consumo;  
 VI – cerrado, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;  
 VII – proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico e turístico;  
 VIII – responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, espeleológico, turístico e paisagístico;  
 IX – educação, cultura, ensino e desporto;  
 X – previdência social, proteção e defesa da saúde;  
 XI – defensoria pública e assistência jurídica nos termos da legislação em vigor;  
 XII – proteção e integração social das pessoas com deficiência;  
 XIII – proteção à infância e à juventude;  
 XIV – manutenção da ordem e segurança internas;  
 XV – procedimentos em matéria processual;  
 XVI – organização, garantias, direitos e deveres da Polícia Civil.  
 § 1º O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.  
 § 2º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, o Distrito Federal exercerá competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades.  
 § 3º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia de lei local no que lhe for contrário.

## **CAPÍTULO IV DAS VEDAÇÕES**

- Art. 18. É vedado ao Distrito Federal:
- I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;
- II – recusar fé aos documentos públicos;
- III – subvencionar ou auxiliar, de qualquer modo, com recursos públicos, quer pela imprensa, rádio, televisão, serviço de alto-falante ou qualquer outro meio de comunicação, propaganda político-partidária ou com fins estranhos à administração pública;
- IV – doar bens imóveis de seu patrimônio ou constituir sobre eles ônus real, bem como conceder isenções fiscais ou remissões de dívidas, sem expressa autorização da Câmara Legislativa, sob pena de nulidade do ato.

## **CAPÍTULO V DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **SEÇÃO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

- Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação

popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

- I – os cargos, os empregos e as funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da legislação;
- II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado, em lei, de livre nomeação e exoneração;
- III – o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;
- IV – durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, o aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados, para assumir cargo ou emprego na carreira;
- V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e pelo menos cinquenta por cento dos cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos e condições previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;
- VI – (Inciso revogado);
- VII – a lei reservará percentual de cargos e empregos públicos para portadores de deficiência, garantindo as adaptações necessárias a sua participação em concursos públicos, bem como definirá critérios de sua admissão;
- VIII – a lei estabelecerá os casos de contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
- IX – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o art. 33, § 5º, somente podem ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;
- X – para fins do disposto no art. 37, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil, fica estabelecido que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, dos membros de qualquer dos Poderes e dos demais agentes políticos do Distrito Federal, bem como os proventos de aposentadorias e pensões, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na forma da lei, não se aplicando o disposto neste inciso aos subsídios dos Deputados Distritais;
- XI – os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;
- XII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;
- XIII – os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não são computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;
- XIV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto:
- a) nos incisos X e XIII deste artigo e no art. 125, V;

# ÍNDICE

## ADMINISTRAÇÃO GERAL

Evolução da administração. Principais abordagens da administração (clássica até contingencial). Evolução da administração pública no Brasil (após 1930); reformas administrativas; a nova gestão pública.....	01
Governança, governabilidade e accountability na Administração Pública. Transparência na Administração Pública. Processos participativos de gestão pública. Qualidade na Administração Pública. Gestão por resultado na produção de serviços públicos. Plano de Reforma do Aparelho do Estado.....	21
Processo administrativo. Funções de administração: planejamento, organização, direção e controle. Processo de planejamento.....	30
Planejamento estratégico: visão, missão e análise SWOT, matriz GUT e ferramenta 5W2H. Análise competitiva e estratégias genéricas. Redes e alianças. Planejamento tático. Planejamento operacional. Administração por objetivos. Balanced scorecard.....	60
Processo decisório. Organização. Estrutura organizacional. Tipos de departamentalização: características, vantagens e desvantagens de cada tipo. Organização informal. Cultura organizacional. Direção. Motivação e liderança. Comunicação. Descentralização e delegação. Controle. Características. Tipos, vantagens e desvantagens. Sistema de medição de desempenho organizacional.....	63
Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional. Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas. Recrutamento e seleção de pessoas. Objetivos e características. Principais tipos, características, vantagens e desvantagens. Principais técnicas de seleção de pessoas: características, vantagens e desvantagens. Análise e descrição de cargos. Capacitação de pessoas. Gestão de desempenho. Gestão por competências.....	99
Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ferramentas de gestão da qualidade.....	156
Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos. Principais características dos modelos de gestão de projetos. Projetos e suas etapas.....	163
Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos. Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos. Noções de estatística aplicada ao controle e à melhoria de processos. BPM.....	168
Administração Financeira. Indicadores de Desempenho. Tipo. Variáveis. Princípios gerais de alavancagem operacional e financeira. Planejamento financeiro de curto e longo prazo. Conceitos básicos de análise de balanços e demonstrações financeiras.....	171

## EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO. PRINCIPAIS ABORDAGENS DA ADMINISTRAÇÃO (CLÁSSICA ATÉ CONTINGENCIAL). EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (APÓS 1930); REFORMAS ADMINISTRATIVAS; A NOVA GESTÃO PÚBLICA.

A administração pública no Brasil, ao longo do seu processo evolutivo, sofreu a influência de diferentes modelos de gestão, sendo que cada um desses modelos representa um momento distinto da história, se aplica a um contexto desse período e possui características próprias, que foram, ao longo do tempo, se complementando e sendo usados pela administração de forma a aperfeiçoar a gestão pública.

Esse processo, que pode ser dividido em três etapas, teve início com as ideias patrimonialistas – herança da Corte Portuguesa - influenciando a administração pública, no momento seguinte, proposições burocráticas (baseado no pensamento de Weber) entra em cena para corrigir falhas do modelo anterior, até que, em decorrência da evolução ocorrida no sistema como um todo, esse modelo também deixa de atender as necessidades e anseios, dando espaço ao modelo da administração gerencial.

Como acabamos de ver, são momentos e modelos diferentes, porém, consensualmente diz-se que, nenhum modelo foi totalmente eliminado.

*Assim, partindo-se de uma perspectiva histórica, verifica-se que a administração pública evoluiu através de três modelos básicos, que representam três reformas administrativas que se destacam, quais sejam, a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial, onde essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.*

Vamos agora analisar cada um desses modelos.

### 1.1 – Modelos teóricos (patrimonialista. Burocrático e gerencial)

#### → Administração Pública Patrimonialista

Na sociedade anterior ao capitalismo, o Estado aparecia como um ente “privatizado”, no sentido de que não havia uma distinção clara, por parte dos governantes, entre o patrimônio público e o seu próprio patrimônio privado, não definia-se limites entre a res publica e a res principis, ou seja, a “coisa pública” se confundia com o patrimônio particular dos governantes, pois não havia uma fronteira muito bem definida entre ambas.

A corrupção e o nepotismo eram extremamente característicos nesse tipo de administração, tendo como foco atender o interesse particular dos soberanos e de seus auxiliares, ao invés de priorizar as necessidades coletivas.

Quando surge o capitalismo e a democracia, o cenário acima perde espaço, passando a existir uma distinção entre Estado e particular, não havendo mais espaço para a

administração patrimonialista, ou seja, não cabe mais uma administração que privilegiava uns poucos em detrimento de muitos.

#### → Administração Pública Burocrática

Surge como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.

Como princípios de sua proposta temos a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal.

A forma de controle é sempre a priori, ou seja, controle dos procedimentos, das rotinas que devem nortear a realização das tarefas, porém, como a história anterior gerava desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem suas diversas demandas sociais, esses controles rígidos de processos como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento aos cidadãos, passa a ser o foco principal, descaracterizando a missão básica do modelo, que é servir à sociedade.

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

Vale aqui destacar alguns comentários adicionais sobre o termo “Burocracia”, trazidos por Max Weber, que na década de 20, publicou estudos sobre o que ele chamou o tipo ideal de burocracia, ou seja, um esquema que procura sintetizar os pontos comuns à maioria das organizações formais modernas, que ele contrastou com as sociedades primitivas e feudais. As organizações burocráticas seriam máquinas totalmente impessoais, que funcionam de acordo com regras que ele chamou de racionais – regras que dependem de lógica e não de interesses pessoais.

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

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

#### ✓ Dominação de caráter carismático

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

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

#### ✓ Dominação de caráter tradicional

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

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

✓ **Dominação de caráter racional**

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

No caso da autoridade legal, a obediência é devida às normas impessoais e objetivas, legalmente instituídas, e às pessoas por elas designadas, que agem dentro de uma jurisdição. A autoridade racional fundamenta-se em leis que estabelecem direitos e deveres para os integrantes de uma sociedade ou organização. Por isso, a autoridade que Weber chamou de racional é sinônimo de autoridade formal.

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

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

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

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

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

- ✓ **Formalidade:** significa que as organizações são constituídas com base em normas e regulamentos explícitos, chamadas leis, que estipulam os direitos e deveres dos participantes.
- ✓ **Impessoalidade:** as relações entre as pessoas que integram as organizações burocráticas são governadas pelos cargos que elas ocupam e pelos direitos e deveres investidos nesses cargos. Assim, o que conta é o cargo e não a pessoa. A formalidade e a impessoalidade, combinadas, fazem a burocracia permanecer, a despeito das pessoas.

- ✓ **Profissionalismo:** os cargos de uma burocracia oferecem a seus ocupantes uma carreira profissional e meios de vida. A participação nas burocracias tem caráter ocupacional.
- ✓ Apesar das vantagens inerentes nessa forma de organização, as burocracias podem muitas vezes apresentar também uma série de disfunções, conforme a seguir:
- ✓ **Particularismo** – Defender dentro da organização interesses de grupos internos, por motivos de convicção, amizade ou interesse material.
- ✓ **Satisfação de Interesses Pessoais** – Defender interesses pessoais dentro da organização.
- ✓ **Excesso de Regras** – Multiplicidade de regras e exigências para a obtenção de determinado serviço.
- ✓ **Hierarquia e individualismo** – A hierarquia divide responsabilidades e atravanca o processo decisório. Realça vaidades e estimula disputas pelo poder.
- ✓ **Mecanicismo** – Burocracias são sistemas de cargos limitados, que colocam pessoas em situações alienantes.

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

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

➔ **Administração Pública GERENCIAL**

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

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

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

- ✓ A admissão segundo rígidos critérios de mérito (concurso público);

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

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

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se para:

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

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

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

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

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

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como uma espécie de "cliente" dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle estão seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade.

Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada.

## 1. ABORDAGENS DA ADMINISTRAÇÃO -

### 1.1. *Abordagens clássica, burocrática e sistêmica da administração.*

O pensamento administrativo caracteriza um ponto de vista em relação à organização e sua gestão.

Quando temos vários pontos de vista sobre isso temos então o conceito de Teorias Administrativas, que são agrupadas por correntes ou escolas, sendo que essas, conforme definição de Maximiano (2006), trata-se da mesma linha de pensamento ou conjunto de autores que utilizam o mesmo enfoque.

#### **PORTANTO:**

Diferentes pensamentos administrativos = teorias administrativas = mesma linha de pensamento ou conjunto de autores com mesmo enfoque.

### 1.2. *As teorias administrativas*

As principais teorias ou abordagens sobre administração estão classificadas de acordo com as variáveis privilegiadas, sendo essas, na ordem, "ênfase em tarefas", "ênfase em estruturas", "ênfase nas pessoas", "ênfase no ambiente", "ênfase na tecnologia", sendo que, cada uma delas tem seu pano de fundo com seus contextos históricos, enfatizando os problemas frequentes e destacáveis à época de sua fundamentação, além de, ao focar um aspecto, omitia ou relegava os demais a um plano secundário.

Dentre as razões que contribuíram para o surgimento das teorias da administração podemos destacar:

- *Consolidação do capitalismo (lógica de mercado) e de novos modos de produção e organização de trabalho, que levou ao processo de modernização da sociedade (substituição da autoridade tradicional pela autoridade racional-legal);*
- *Crescimento acelerado da produção e força de trabalho desqualificada;*
- *Ausência de sistematização de conhecimentos em gestão.*

Vejamos alguns aspectos de cada uma delas, iniciando pela **TEORIA CLÁSSICA**, considerada a base de todas as teorias posteriores.

A primeira Escola foi a Clássica, responsável pela ênfase nas tarefas por Frederick Taylor e Henry Ford e fonte de embasamento de todas as outras teorias posteriores.

As mudanças ocorridas no início do Séc. XX, em decorrência da Revolução Industrial, exigiram métodos que aumentassem a produtividade fabril e economizassem mão-

-de-obra evitando desperdícios, ou seja, “a improvisação deve ceder lugar ao planejamento e o empirismo à ciência: a Ciência da Administração.” (CHIAVENATO, 2004, p. 43).

A abordagem clássica da administração se divide em:  
 - *Administração Científica* – defendida por Frederick Taylor  
 - *Teoria Clássica* – defendida por Henry Fayol

Os dois autores acima citados partiram de pontos distintos com a preocupação de aumentar a eficiência na empresa.

Taylor se preocupava basicamente com a execução das tarefas enquanto Fayol se preocupava com a estrutura da organização.

Frederick Taylor buscou o aumento produtivo tomando como base a eficiência dos trabalhadores. Através da observação do comportamento dos trabalhadores e dos modos de produção, identificou falhas no processo produtivo responsáveis pela baixa produtividade, despertando-o para a necessidade de criação de um método racional padrão de produção. À esse modelo deu-se o nome de Administração Científica, “devido à tentativa de aplicação dos métodos da ciência aos trabalhos operacionais a fim de aumentar a eficiência industrial. Os principais métodos científicos são a observação e mensuração.” (CHIAVENATO, 2004, p. 41).

Henri Fayol, enfatizou a estrutura organizacional e defendia que: [...] a eficiência da empresa é muito mais do que a soma da eficiência dos seus trabalhadores, e que ela deve ser alcançada por meio da racionalidade, isto é, da adequação dos meios (órgãos e cargos) aos fins que se deseja alcançar. (CHIAVENATO, 2000, p. 11).

Fayol traz em sua teoria funcionalista a abordagem prescritiva e normativa, uma vez que a ciência administrativa, como toda ciência, deve basear-se em leis ou princípios globalmente aplicáveis. Sua maior contribuição para a administração geral são as funções administrativas – prever, organizar, comandar, coordenar e controlar – que são as próprias funções do administrador ainda nos dias atuais.

Nesse modelo, a função administrativa difunde-se proporcionalmente a todos os níveis hierárquicos, deixando portanto de ser algo inerente à alta gerência.

#### - **Administração Científica - Pressupostos de Frederick Taylor**

- Organização Formal.
- Visão de baixo para cima; das partes para o todo.
- Estudo das Tarefas, Métodos, Tempo padrão.
- Salário, incentivos materiais e prêmios de produção.
- Sistema fechado: foco nos processos internos e operacionais.
- Padrão de Produção: eficiência, racionalidade.
- Divisão equitativa de trabalho e responsabilidade entre direção e operário.
- Ser humano egoísta, racional e material: homo economicus;
- Estudo de Tempos e Movimentos e Métodos;

- Desenho de Cargos e Tarefas;
- Seleção Científica do Trabalhador (eliminação de todos que não adotem os métodos);
- Preocupação com Fadiga e com as condições de trabalho;
- Padronização de instrumentos de trabalho;
- Divisão do Trabalho e Especialização;
- Supervisão funcional: autoridade relativa e dividida a depender da especialização e da divisão de trabalho.

## 2. Princípios da Administração Científica

- **Desenvolvimento de uma ciência de Trabalho:** uma investigação científica poderá dizer qual a capacidade total de um dia de trabalho, para que os chefes saibam a capacidade de seus operários;
- **Seleção e Desenvolvimento Científicos do Empregado:** para atingir o nível de remuneração prevista o operário precisa preencher requisitos;
- **Combinação da Ciência do trabalho com a Seleção do Pessoal:** os operários estão dispostos a fazer um bom trabalho, mas os velhos hábitos da administração resistem à inovação de métodos;
- **Cooperação entre Administração e Empregados:** uma constante e íntima cooperação possibilitará a observação e medida sistemática do trabalho e permitirá fixar níveis de produção e incentivos financeiros

### 2.1. Princípios de Taylor

- Princípio da separação entre o planejamento e a execução;
- Princípio do preparo;
- Princípio do controle;
- Princípio da exceção.

#### - **Teoria Clássica – Pressupostos de Henry Fayol**

- Anatomia – estrutura.
- Fisiologia – funcionamento.
- Visão de cima para baixo; do todo para as partes.
- Funções da Empresa: Técnica, Comercial, Financeira, Segurança, Contábil, Administrativa (coordena as demais).
- Abordagem Prescritiva e Normativa.

#### **Funções da Administração Clássica** - processo organizacional

- Prever: adiantar-se ao futuro e traçar plano de ação;
- Organizar: constituir o organismo material e social da empresa;
- Comandar: dirigir o pessoal;
- Coordenar: ligar, unir e harmonizar os esforços;
- Controlar: tudo corra de acordo com as regras.

### 2.2. Princípios Gerais da Administração Clássica

- Divisão do Trabalho: especializar funções;
- Autoridade e Responsabilidade: direito de mandar e poder de se fazer obedecer;

# ÍNDICE

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As reformas administrativas e a redefinição do papel do Estado; reforma do serviço civil (mérito, flexibilidade e responsabilização) e reforma do aparelho do Estado.....	01
Administração Pública: do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático; o Estado oligárquico e patrimonial, o Estado autoritário e burocrático, o Estado do bem-estar, o Estado regulador.....	01
Processos participativos de gestão pública: conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade.....	04
Governo eletrônico; transparência da administração pública; controle social e cidadania; accountability.....	07
Gestão por resultados na produção de serviços públicos.....	07
Comunicação na gestão pública e gestão de redes organizacionais. Administração de pessoal.....	07
Administração de compras e materiais: processos de compras governamentais e gerenciamento de materiais e estoques.....	07
Governabilidade e governança; intermediação de interesses (clientelismo, corporativismo e neocorporativismo).....	21
Mudanças institucionais: conselhos, organizações sociais, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), agência reguladora, agência executiva, consórcios públicos.....	21
Processo de formulação e desenvolvimento de políticas: construção de agendas, formulação de políticas, implementação de políticas.....	24
As políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo; descentralização e democracia; participação, atores sociais e controle social; gestão local, cidadania e equidade social.....	25
Planejamento e avaliação nas políticas públicas. Conceitos básicos de planejamento. Aspectos administrativos, técnicos, econômicos e financeiros. Formulação de programas e projetos. Avaliação de programas e projetos. Tipos de avaliação. Análise custo-benefício e análise custo-efetividade.....	27
Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos.....	31
Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação).....	31
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência).....	33

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

“Prezado Candidato, o tópico acima, foi abordado na íntegra na matéria de Administração Geral, que acompanha a apostila”

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DO MODELO RACIONAL-LEGAL AO PARADIGMA PÓS-BUROCRÁTICO; O ESTADO OLIGÁRQUICO E PATRI-MONIAL, O ESTADO AUTORITÁRIO E BUROCRÁTICO, O ESTADO DO BEM-ESTAR, O ESTADO REGULADOR.

### 1. Estado, Governo, e Administração Pública

Para compreender melhor o âmbito do estudo do ramo de direito administrativo, é imprescindível compreender as noções e diferenças entre Estado, Governo, e Administração Pública. Muitas vezes utilizamos esses três termos como sinônimos, ainda que de forma errônea. Isso ocorre porque os três têm um ponto em comum, que é o fato de estarem inseridos no Poder Executivo, mas que não se confundem entre si.

#### 1.1 Estado: Conceito, Natureza, Elementos e Poderes

Utilizamos o termo “Estado” para descrever uma forma de governo sobre um povo em específico, situado em um determinado território. O Estado possui natureza essencialmente política, com clara densidade cultural e reflexos jurídicos por toda a sociedade que se subordina ao mesmo, sendo considerado pessoa jurídica de direito público, com poderes e prerrogativas especiais para a persecução de determinados fins.



#### #FicaDica

O conceito apresentado possui o que a doutrina denomina de elementos essenciais do Estado. Embora não haja uma uniformidade em relação aos mesmos, o certo é que podemos distinguir cada Estado baseado em, no mínimo, três elementos: governo, povo e território. Trata-se de assunto que aparece em muitas questões de concursos que podem confundir o candidato.

Sobre os elementos do Estado, povo é um conjunto de cidadãos (natos e naturalizados) vinculados a um regime jurídico do Estado, formando uma entidade jurídica. Território é a base física, uma parte do globo em que o Estado pode exercer seu poder, servindo de limite a sua jurisdição e fornecendo-lhe recursos materiais. Governo (ou soberania) é o exercício do poder do Estado, interna e externamente, conferindo-lhe a sua autodeterminação. Não confundir com a composição do Estado, que é a sua divisão interna com base na sua forma confederativa. No caso do Estado brasileiro, este é composto pela União, Estados, Municípios, e Distrito Federal. Atualmente não há mais nenhum Território Federal, pois os remanescentes foram transformados em outros entes federativos, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Quanto aos Poderes do Estado, primeiramente deve-se conceituar o que vem a ser um Estado de Direito, pois só podemos falar em separação dos poderes quando estamos diante de um Estado que se subordina a sua vontade à ordem legal. A necessidade da construção de um Estado de Direito surge durante o Absolutismo (meados do século XVI e XVII), época em que o Poder Político estava concentrado nas mãos de uma única pessoa, o Monarca, e o Estado agia segundo a sua vontade, gerando em gravíssimas violações aos direitos e liberdades de seus súditos. A necessidade de controlar o Estado, impedindo-o de praticar tais abusos fez com que, durante a Revolução Francesa, surge as noções do Estado de Direito e da Separação dos Poderes.

A divisão dos Poderes que temos no Estado brasileiro segue o modelo apresentado por Montesquieu durante a referida época. Assim, o Estado de Direito possui três Poderes ou Funções: Executivo, Legislativo, e Judiciário. O Poder Legislativo é encarregado de criar as leis e demais normas legais, válidas para todos, inclusive para o próprio Estado. O Poder Executivo tem como sua principal função dar fiel execução às leis criadas pelo Legislativo, bem como o exercício da funções política e administrativa do Estado. Por fim, ao Poder Judiciário compete o exercício da jurisdição, dirimindo os conflitos de ordem jurídica que pairam sobre a sociedade. Para tanto, utiliza-se de diversos institutos de grande importância para o exercício da jurisdição, como o devido processo legal, o exercício do contraditório e ampla defesa, entre outros.

Importante mencionar que as principais características dos Três Poderes do Estado é que estes são independentes e harmônicos entre si. Os Poderes são independentes, pois cada um apresenta sua própria esfera de competência e que, em regra, não admite sobreposição de um sobre o outro. Ao mesmo tempo, são também harmônicos uma vez que atuam de forma conjunta, em cooperação para perseguir os interesses estatais, o respeito aos direitos dos cidadãos, e a garantia dos direitos fundamentais.



## EXERCÍCIO COMENTADO

### (PREFEITURA DE MACAPÁ-AP – SOCIÓLOGO – FCC – 2018)

Segundo o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, o Brasil é uma “República Federativa”. Esse termo exprime, respectivamente:

- a) a forma de governo e a forma de Estado.
- b) o sistema de governo e a forma de governo.
- c) a forma de Estado e o sistema de governo.
- d) a forma de Estado e a forma de governo.
- e) o sistema eleitoral e o sistema de governo.

**Resposta: Letra A.** A Constituição Federal apresenta toda a forma estrutural do Estado brasileiro, sendo considerada sua espinha dorsal. Com a sua leitura, podemos identificar elementos como a forma de Estado, a forma de governo, e o sistema de governo. Forma de Estado diz respeito à sua estruturação física, podendo ser Federação ou Confederação. Forma de governo diz respeito à titularidade do patrimônio público, se pertence a uma família real (Monarquia), ou se pertence ao povo (República). Por fim, sistema de governo diz respeito a forma em que o povo elege seus governantes, podendo haver uma total divisão de competências entre o Poder Legislativo e o Executivo (Presidencialismo), ou uma cooperação desses dois Poderes para tomar decisões políticas (Parlamentarismo).

### 1.2 Governo: Conceito e Classificação

Já mencionamos que Governo é um dos elementos que estruturam o Estado. Trata-se da cúpula diretiva do mesmo, responsável pela condução dos interesses estatais e pelo exercício do poder político, podendo ter sua composição modificada mediante o período das eleições. São pessoas integrantes do Governo, o Presidente da República, os Deputados, Senadores, Prefeitos, Vereadores, e etc.

Não há uma unanimidade quanto à classificação das formas de governo. Aristóteles costumava dividir os governos em dois grupos: os governos puros e perfeitos, como a Monarquia, a Aristocracia, e a Democracia; e o grupo dos governos impuros e imperfeitos, como a Tirania, a Oligarquia e a Demagogia, considerados antíteses dos governos puros. Maquiavel, por sua vez, classifica todas as formas de governo em apenas duas espécies: Monarquia e República, podendo ser subdividida em diversas espécies. Kelsen, por sua vez, também divide as diversas espécies de governo em dois grandes grupos: os governos democráticos, com participação popular na tomada de decisões, e os governos autocráticos, em que há ausência dessa participação popular.

### 1.3 Administração Pública: conceito, princípios e organização.

Administração Pública, outro ente que integra o Poder Executivo, é o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, podendo estar presentes inclusive nos Poderes Legislativo e Judiciário, como parte de suas funções atípicas. Percebe-se que a função administrativa não possui natureza política e, por isso mesmo, a Administração Pública não se confunde com Governo.

Quanto à etimologia da palavra, “Administração Pública” é uma expressão que pode comportar pelo menos dois sentidos: na sua acepção subjetiva, orgânica e formal, a Administração Pública confunde-se com a pessoa de seus agentes, órgãos, e entidades públicas que exercem a função administrativa. Já na acepção objetiva e material da palavra, podemos definir a administração pública (alguns doutrinadores preferem colocar a palavra em letras minúsculas para distinguir melhor suas concepções), como a atividade estatal de promover concretamente o interesse público. Também podemos dividir, na acepção material, em administração pública lato sensu e stricto sensu. Em sentido amplo, abrange não somente a função administrativa, como também a função política, incluindo-se nela os órgãos governamentais. Em sentido estrito, administração pública envolve apenas a função administrativa em si.

Os princípios que regem a atividade da Administração Pública são vastos, podendo estar explícitos em norma positivada, ou até mesmo implícitos, porém denotados segundo a interpretação das normas jurídicas. Além disso, os princípios administrativos podem ser constitucionais, ou infraconstitucionais. São os princípios previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no caput do artigo. 37. Segundo o dispositivo: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”.

Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

- A) Legalidade: fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submissas a forma da lei. A legalidade promove maior segurança jurídica para os administrados, na medida em que proíbe que a Administração Pública pratique atos abusivos. Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode realizar o que lhe é expressamente autorizado por lei.
- B) Impessoalidade: a atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. Há uma forte relação entre a impessoalidade e a finalidade pública, pois quem age por interesse próprio não condiz com a finalidade do interesse público.
- C) Moralidade: a Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma “boa-administração”, buscando atuar com base nos valores da moral comum,

isso é, pela ética, decoro, boa-fé, e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos.

- D) Publicidade: a publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia erga omnes. Além disso, também diz respeito ao direito fundamental que toda pessoa tem de obter acesso a informações de seu interesse pelos órgãos estatais, salvo as hipóteses em que esse direito ponha em risco a vida dos particulares ou o próprio Estado, ou ainda que ponha em risco a vida íntima dos envolvidos.
- E) Eficiência: Implementado pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1988, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento, evitando gastos desnecessários no exercício de suas funções. A eficiência fez com que a Administração brasileira adquirisse caráter gerencial, tendo maior preocupação na execução de serviços com perfeição ao invés de se preocupar com procedimentos e outras burocracias. A adoção da eficiência, todavia, não permite à Administração agir fora da lei, não se sobrepõe ao princípio da legalidade.

Os princípios administrativos não se esgotam no âmbito constitucional. Existem outros princípios cuja previsão não está disposta na Carta Magna, e sim na legislação infraconstitucional. Convém, então, detalhar esses princípios de origem legal.

O princípio da autotutela diz respeito ao controle interno que a Administração Pública exerce sobre os seus próprios atos. Isso significa que, havendo algum ato administrativo ilícito ou que seja inconveniente e contrário ao interesse público, não é necessária a intervenção judicial para que a própria Administração anule ou revogue esses atos. Não havendo necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, quis o legislador que a Administração possa, dessa forma, promover maior celeridade na recomposição da ordem jurídica afetada pelo ato ilícito, e garantir maior proteção ao interesse público contra os atos inconvenientes. A Administração pode revogar os atos inconvenientes, mas tem o dever de anular os atos ilegais.

O princípio da supremacia do interesse público advém da própria autotutela administrativa. Diz respeito a atuação estatal que, quando age em vista de algum interesse imediato, o seu fim último deve ser sempre almejar o interesse público, que é a vontade de toda população brasileira, no seu coletivo. Para atingir os seus objetivos, a supremacia do interesse público garante diversas prerrogativas à Administração, de modo a facilitar a sua atuação, sobrepondo-se ao interesse dos particulares. O interesse privado, por mais que seja protegido e tenha garantias jurídicas (sobretudo os direitos fundamentais individuais, dispostos nos incisos do art. 5º da CF/1988), deve se submeter ao interesse coletivo.

O princípio da motivação também pode constar em outras obras como "princípio da obrigatória motivação". Trata-se de uma técnica de controle dos atos administrativos,

o qual impõe à Administração o dever de indicar os pressupostos de fato e de direito que justificam a prática daquele ato. A fundamentação da prática dos atos administrativos será sempre por escrito. Possui previsão no art. 50 da Lei nº 9.784/1999: "Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando (...)"; e também no art. 2º, par. único, VII, da mesma Lei: "Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão". A motivação é uma decorrência natural do princípio da legalidade, pois a prática de um ato administrativo fundamentado, mas que não esteja previsto em lei, seria algo ilógico.

Quanto ao princípio da finalidade, sua previsão encontra-se no art. 2º, par. único, II, da Lei nº 9.784/1999. "Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei". O princípio da finalidade muito se assemelha ao da primazia do interesse público. O primeiro impõe que o Administrador sempre aja em prol de uma finalidade específica, prevista em lei. Já o princípio da supremacia do interesse público diz respeito à sobreposição do interesse da coletividade em relação ao interesse privado. A finalidade disposta em lei pode, por exemplo, ser justamente a proteção ao interesse público.

Agir segundo o princípio da razoabilidade é decorrência da própria noção de competência. Todo poder tem suas correspondentes limitações. O Estado deve realizar suas funções com coerência, equilíbrio e bom senso. Não basta apenas atender à finalidade prevista na lei, mas é de igual importância o como ela será atingida. É uma decorrência lógica do princípio da legalidade. Dessa forma, os atos imoderados, abusivos, irracionais e incoerentes, são incompatíveis com o interesse público, podendo ser anulados pelo Poder Judiciário ou pela própria entidade administrativa que praticou tal medida. Em termos práticos, a razoabilidade (ou falta dela) é mais aparente quando tenta coibir o excesso pelo exercício do poder disciplinar ou poder de polícia. Poder disciplinar traduz-se na prática de atos de controle exercidos contra seus próprios agentes, isso é, de destinação interna. Poder de polícia é o conjunto de atos praticados pelo Estado que tem por escopo limitar e condicionar o exercício de direitos individuais e o direito à propriedade privada.

O princípio da proporcionalidade tem similitudes com o princípio da razoabilidade. Há muitos autores, inclusive, que preferem unir os dois princípios em uma nomenclatura só. De fato, a Administração Pública deve atentar-se a exageros no exercício de suas funções. A proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado a controlar a justa medida na prática de atos administrativos. Busca evitar extremos, exageros, pois podem ferir o interesse público. Segundo o art. 2º, par. único, VI, da Lei nº 9.784/1999, deve o Administrador agir com "adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público". Na prática, a proporcionalidade também encontra sua aplicação no exercício do poder disciplinar e do poder de polícia.

Esses não são os únicos princípios que regem as relações da Administração Pública. Porém, escolhemos trazer com mais detalhes os princípios que julgamos ser mais característicos da Administração. Isso não quer dizer que outros princípios não possam ser estudados ou aplicados a esse ramo jurídico. A Administração também está submetida ao princípio da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, entre outros.

Em relação à organização administrativa, a Administração Pública apresenta uma divisão especial, e seus entes podem compor a Administração Direta, isso é, são os entes federativos e seus órgãos e agentes (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), ou podem integrar o que denominamos de Administração Indireta, que são os entes com personalidade jurídica própria, podendo ser de direito público ou privado, e que apresentam certa autonomia, embora possam sofrer controle pelos membros da Administração Direta. Tal fenômeno denomina-se tutela. São entes da Administração Indireta: as autarquias, as fundações públicas, as agências reguladoras, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, e seus demais órgãos e agentes.



## EXERCÍCIO COMENTADO

**(PC-SP – DELEGADO DE POLÍCIA – VUNESP – 2018)** O conceito de Administração Pública possui vários sentidos, sendo correto afirmar que:

- sob o sentido formal, a Administração Pública deve ser entendida como o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado.
- sob o sentido objetivo, entende-se como Administração Pública a estrutura orgânica do Estado, definidora do conjunto de estruturas de competências legalmente definidas.
- sob o sentido empreendedor, a Administração Pública é o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado de forma empreendedora, visando o atingimento das suas finalidades.
- sob o sentido material, a Administração Pública deve ser entendida como a atividade administrativa exercida pelo Estado.
- sob o sentido material, entende-se como Administração Pública o conjunto de órgãos do Estado, isto é, a estrutura estatal.

**Resposta: Letra D.** Sob o sentido formal ou subjetivo, a Administração Pública deve ser entendida como o conjunto de órgãos e agentes estatais que exercem a função administrativa. O enfoque está na pessoa (por isso subjetivo), que deve ser integrante do Estado para o exercício de suas funções. Já o sentido material ou objetivo é aquele que enfatiza com maior veemência a atividade, ou a função administrativa em si. Tal acepção admite que outras pessoas, que não integram o Estado, podem compor a administração (com letras minúsculas)

## PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE GESTÃO PÚBLICA: CONSELHOS DE GESTÃO, ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, PARCERIA ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE.

Nossa vida cotidiana é cercada de planejamento, o homem em sua essência planeja desde que toma consciência de sua importância e contribuição para o meio social. Assim, serão apresentadas neste trabalho as aproximações que compõem o processo de planejamento e que exige do planejador o movimento de reflexão-decisão-ação. O planejamento é um processo racional que precisa de uma sequência antecipada de tempo não se manifestando em um dado momento, mas sim realizando-se de forma contínua ao longo da história passando por vários estágios.

O planejamento social é um instrumento de fundamental importância para o desenvolvimento de trabalho do profissional de Serviço Social, pois este tem necessidades de conhecer e compreender a realidade do planejamento para que o profissional consiga realizar intervenções com qualidade. Serão apresentadas as etapas do planejamento, a divisão de conceitos e a importância do mesmo para a profissão e para o profissional.

### 1. A importância do planejamento social

O presente texto se apropria das ideias de Marx para compreender seu método de interpretação da realidade social para, então, aplicá-lo no âmbito da profissão de serviço social. O modo como Marx compreende a práxis do planejamento, possibilita entender de maneira mais completa a totalidade social e todas as suas contradições. Marx compreende que o ato de planejar é de natureza do ser humano, o ser humano projeta em sua mente o ato para depois executar e antes de executar qualquer ato ele planeja. Isso é consciência teleológica.

O planejamento social busca utilizar de forma harmônica o planejamento estratégico, ampliando a participação dos vários níveis profissionais existentes dentro da sociedade. Nesse sentido, a tomada de decisão se torna elemento fundamental, pois corresponde com as diferentes escolhas dentro do processo. Um elemento importante no planejamento social é a operacionalização, onde relaciona as atividades necessárias para efetuar as decisões tomadas. Nessa fase o planejador social (o assistente social) deve acompanhar a implantação, o controle e a avaliação do planejamento do projeto social que o mesmo for implantar em determinada instituição pública ou privada. O planejamento é um processo contínuo e dinâmico, tendo o planejamento como uma decisão de planejar o movimento de reflexão-decisão-ação que o caracteriza vai se realizando de acordo com as seguintes aproximações. São elas:

- 1ª a 5ª aproximação: *Reflexão*

*Delimitação do objeto/reconstrução do objeto; Estudo de situação; Construção de referenciais teórico-práticos; Levantamento de hipóteses preliminares e Coleta de dados.*

- 6ª a 8ª aproximação: *Decisão*

*Organização e análise; Identificação de prioridades de intervenção e Definição de objetivos e estabelecimento de metas.*

# ÍNDICE

## ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento público. Conceito. Técnicas orçamentárias. Princípios orçamentários. Ciclo orçamentário. Processo orçamentário.	01
O orçamento público no Brasil. Sistema de planejamento e de orçamento federal. Plano plurianual. Diretrizes orçamentárias. Orçamento anual. Sistema e processo de orçamentação. Classificações orçamentárias. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais.....	09
Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações. Alterações orçamentárias.....	19
Receita pública. Conceito e classificações. Estágios. Fontes. Dívida ativa.....	22
Despesa pública. Conceito e classificações. Estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida flutuante e fundada. Suprimento de fundos.....	26
Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal).....	36
Lei nº 4.320/1964 e suas alterações.....	38

## ORÇAMENTO PÚBLICO. CONCEITO TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS. CICLO ORÇAMENTÁRIO. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.

### ORÇAMENTO PÚBLICO

Finanças Públicas é a terminologia que tem sido tradicionalmente aplicada ao conjunto de problemas da política econômica que envolve o uso de medidas de tributação e de dispêndios públicos. Essa expressão não é muito adequada, já que os problemas básicos não são financeiros, mas tratam do uso dos recursos econômicos, da distribuição da renda e do nível de emprego.

Ainda que a política orçamentária seja uma parcela importante deste tema tão amplo, dificilmente ela poderia reivindicar uma participação exclusiva.

Há muito tempo, economistas e filósofos sociais preocupavam-se com a equidade fiscal. Seus pensamentos geraram duas teorias básicas:

- Dos “benefícios recebidos”;
- Da “capacidade de pagamento”.

A teoria dos benefícios foi a primeira a ser desenvolvida e utilizada extensivamente. Com o advento do marginalismo – utilidade marginal aplicada na determinação do valor e preço – o princípio da capacidade de pagamento evoluiu consideravelmente.

Boa parcela do nexos desses princípios é devida ao próprio Adam Smith que, em “A Riqueza das Nações” (1776), estabeleceu que “os cidadãos de qualquer Estado devem contribuir para o suporte do Governo, tanto quanto possível, na proporção de sua capacidade, ou seja, da renda que usufruem sob a proteção do Estado”.

Smith reconheceu o princípio da progressividade na tributação. Na mesma obra, estipula que “não é irrazoável que os ricos devam contribuir para a despesa pública, não apenas na proporção de suas rendas, mas em algo mais do que essa proporção”. Esses três princípios – benefício, capacidade e progressividade – fornecem as bases para as discussões correntes da equidade fiscal.

### ORÇAMENTO PÚBLICO

A compreensão que durante muito tempo foi aceita para orçamento público, de que esse era apenas uma peça que continha previsão de receitas e fixação de despesas para um período determinado, ou seja, meramente peça contábil, hoje não tem mais espaço na compreensão atual.

Isso porque é impossível imaginar um orçamento público que não esteja alinhado aos planos de governo, sendo assim, a compreensão atual que temos para orçamento é que este é um instrumento de planejamento da ação governamental, possuindo um aspecto dinâmico, ao contrário do orçamento tradicional já superado, que possuía caráter eminentemente estático.

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

Por meio desse instrumento, é possível a sociedade acompanhar o fluxo de recursos do Estado, fluxo esse que é traduzido em lei orçamentária, que é elaborada pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo, sendo assim, é saudável uma relação harmoniosa entre os dois poderes, para que ambos trabalhem juntos para que a saúde financeira do Estado seja promovida em paralelo aos investimentos em projetos necessários à sociedade, sendo esses limitados ao previsto e fixado no orçamento.

Como dissemos, esse é um instrumento que permite que a sociedade possa acompanhar o fluxo de recursos do Estado, porém, não se trata de um instrumento tão facilmente compreendido devido a algumas complexidades envolvidas, porém, por meio da técnica chamada análise vertical, agrupando as receitas e despesas em conjuntos (atividade, grupo, função), destacando-se individualmente aqueles que tenham participação significativa, essa compreensão torna-se facilitada, por meio de uma apresentação da participação percentual dos valores destinados a cada item no total das despesas ou receitas, por exemplo, o governo aplicará 15% de seus recursos em saneamento básico, ou seja, o cidadão fica sabendo do montante disponível, qual o percentual para cada área ou projeto está previsto no orçamento.

Temos também a análise horizontal do orçamento, que retrata uma comparação entre os valores do orçamento atual com os valores correspondentes nos orçamentos anteriores (expressos em valores reais, atualizados monetariamente, ou em moeda forte).

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

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

Como sabemos a realidade não é estática, portanto, vezes se torna necessária alguma alteração na programação existente, exigindo assim alteração dos recursos e finalidades de seu uso, para isso, existe as margens de suplementação, que permitirão essa flexibilidade na execução do orçamento quando as prioridades estabelecidas exigirem alguma modificação.

Com a indexação orçamentária mensal à inflação real, consegue-se o grau necessário de flexibilidade na execução orçamentária, sem permitir burlar o orçamento por meio de elevadas margens de suplementação. Pode-se restringir a margem a um máximo de 3%.

Não basta dizer quanto será arrecadado e gasto. É pre-

ciso apresentar as condições que permitirão os níveis previstos de entrada e dispêndio de recursos.

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

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

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

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

Outra importante mudança ocorrida no cenário do orçamento público foi a redefinição das funções dos atores envolvidos na gestão pública financeira, em que o Legislativo passou a ter mais prerrogativas na condução do processo decisório no tocante à priorização do gasto e à alocação da despesa, ficando ainda mais claro isso com a unificação dos orçamentos do Governo Federal, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, que redefiniu as funções do Banco do Brasil, do Banco Central e do Tesouro Nacional.

Com essas redefinições todas, o planejamento orçamentário consolidou-se no formato de um Plano Plurianual (PPA) e, a cada ano, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que por sua vez deve preceder a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

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

E o principal a ser destacado nesse processo evolutivo todo que envolve o orçamento público é o nível de transparência que se alcançou com todas essas medidas e que foi potencializada com o uso de recursos tecnológicos que permitem confiança nos registros contábeis e controle, o uso de sistemas com finalidades específicas como vimos em tópico anterior e outros demais instrumentos de ferramentas de gestão.

## TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS

Quando falamos em orçamento público, ao pontuarmos que ele é decorrente da necessidade de regular a discricionariedade dos governos na destinação dos recursos públicos, automaticamente nosso pensamento é levado à ideia de controle.

Embora alguns aspectos do orçamento público tenham evoluído, percebe-se muito daquele modelo tradicional nas técnicas atuais.

E são essas que vamos agora analisar.

### Orçamento Clássico ou Tradicional

No Brasil, a prática orçamentária federal – antecedente à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – baseava-se na técnica tradicional de orçamento. Essa técnica clássica produz um orçamento que se restringe à previsão da receita e à autorização de despesas.

Sua principal característica é a ênfase no controle contábil do gasto em si, isto é, nos valores que serão gastos. Esse tipo de orçamento deixa de lado a preocupação com os objetivos econômicos ou sociais que o governo busca com tais despesas.

Não se verifica uma preocupação primária com o atendimento das necessidades bem formuladas da coletividade ou da própria Administração Pública.

### Orçamento de Desempenho ou de Realizações

A evolução do orçamento clássico trouxe um novo enfoque na elaboração da peça orçamentária.

Passa a considerar não somente os valores das despesas do governo, mas sim suas ações, o que ele faz com tais verbas, além de avaliar a relação entre o que se pretendia fazer e o que realmente foi feito.

Evidenciar as “coisas que o governo compra” passa a ser menos importante em relação às “coisas que o governo faz”.

O orçamento de desempenho, embora já ligado aos objetivos, não pode, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe falta uma característica essencial, que é a vinculação ao Sistema de Planejamento.

### Orçamento-Programa

Este orçamento surge da recente e crescente preocupação em fortalecer a vinculação existente entre planejamento e orçamento.

Trata-se do mais moderno tipo de orçamento, que, além de focar nas ações e realizações do governo, é uma ferramenta que permite operacionalizar tudo isso por meio do planejamento.

Ao contrário do que ocorria em períodos de altos índices inflacionários, hoje é possível planejar (pelo menos a curto e médio prazo) ações voltadas à realização eficiente de políticas públicas de bem-estar. É a *programação orçamentária* voltada não só para o controle de gastos, mas também para a avaliação de resultados.

Essa técnica apresenta elementos bem definidos, como vemos a seguir:

- Objetivos e propósitos perseguidos pelo ente público, e para cuja execução são empregados os recursos orçamentários.
- Programas instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos pretendidos.
- Custos dos programas quantificados por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material de consumo, equipamentos, serviços de terceiros etc) essenciais para a obtenção dos resultados.
- Medidas de desempenho com a finalidade de permitir a avaliação das realizações (produto final obtido) e os esforços despendidos na execução dos diversos programas de governo.
- A integração com o planejamento das atividades, na medida em que o orçamento deixa de ser apenas um controle contábil e passa a funcionar também como instrumento de gestão.

Destaca-se que essa técnica tem como principal critério classificatório o funcional e o programático



### FIQUE ATENTO!

Com certa frequência percebemos que as diferenças entre as técnicas Tradicional e Orçamento-Programa são cobradas em concursos, então segue a seguir um quadro ilustrativo dessas diferenças.

1- O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação	1- O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização
2- A alocação de recursos visa à aquisição de meios	2- A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3- As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais	3- As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4- Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais	4- Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5- A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	5- A estrutura do orçamento está voltada p/ os aspectos administrativos e de planejamento.
6- Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6- Principal critério de classificação: funcional-programático.
7- Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7- Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8- O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8- O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: GIACOMONI, James. **Op. Cit.** p. 149.

### Orçamento Base Zero

Este orçamento tende a assegurar a sobrevivência das organizações em períodos críticos e criar uma diretriz de investimento seguro e eficiente.

Sua ideia é a de que todas as despesas devem ser justificadas a cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário, ou seja, tudo tem que começar do zero novamente, de forma que sua realização contemple planejamento de curto prazo.

Usado como ferramenta de estratégia, ele visa a ajustar os orçamentos, conhecer os custos envolvidos no negócio e reduzi-los, definindo prioridades e elaborando planos de ação.

### Orçamento Participativo

Falar de processos participativos é falar da participação da sociedade nos processos de tomada de decisão, estimulando o exercício da cidadania.

A legislação a partir da CF assegura várias formas desses processos participativos ocorrerem, tais como, conselhos de políticas públicas, conferências, audiências, consultas públicas, entre outros.

A aplicação se restringe ao âmbito municipal.



O Conselho Gestor é uma dessas formas da sociedade participar da gestão pública, desempenhando seu papel regulamentando as ações dos órgãos aos quais estão vinculados, em que deliberam ou não as reivindicações feitas pela sociedade, com caráter deliberativo e cogestor, funcionando como um canal de comunicação entre a sociedade civil e o poder público.

Conforme afirmado pela CGU, *os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar conforme o caso, funções de **fiscalização**, de **mobilização**, de **deliberação** ou de **consultoria**.*

Como função fiscalizadora, o conselho realiza o controle e acompanha ações do governo.

Como função mobilizadora, o conselho estimula a sociedade a participar, demonstrando a importância desse envolvimento.

Como função deliberativa, o conselho participa efetivamente na tomada de decisões sobre as estratégias que a administração pública fará uso.

Como função consultiva, o conselho participa com sugestões e opiniões sobre políticas públicas junto aos gestores.

O orçamento participativo, segundo Boaventura de Souza Santos, é uma estrutura e um processo de participação da comunidade, em que um conjunto de instituições funciona como canal para garantir a participação no processo decisório do governo e tem como base três princípios, como vemos a seguir.

- Abertura a todos os cidadãos;
- Combinação da democracia direta e representativa;
- Combinação de critérios gerais e técnicos para alocar recursos destinados a investimentos.

Como vimos, são várias as técnicas orçamentárias existentes, mas não podemos nos esquecer que, de acordo com o regime político adotado em cada país, o orçamento também poderá ser classificado em:

**Orçamento Legislativo:** a elaboração, a votação e o controle do orçamento são competências do Poder Legislativo. Ao Executivo cabe apenas a execução.

**Orçamento Executivo:** a elaboração, a votação, o controle e a execução são competências do Poder Executivo.

**Orçamento Misto:** a elaboração e a execução são de competência do Executivo, cabendo ao Legislativo a votação e o controle.

No Brasil, adota-se o Orçamento Misto, haja visto que a competência para elaboração das propostas e envio ao Legislativo é privativa do Poder Executivo, competindo ao Poder Legislativo a sua aprovação e controle.

## PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

O orçamento público está embasado em princípios regidos pela CF/1988 e pela Lei nº 4.320/1964, que apresenta normas para a elaboração, execução e controle desse orçamento.

Na concepção de Celso Bastos:

*Os princípios constituem ideias gerais e abstratas, que expressam em menor ou maior escala todas as normas que compõem a seara do direito. Poderíamos mesmo dizer que cada área do direito não é senão a concretização de certo número de princípios, que constituem o seu núcleo central. Eles possuem uma força que permeia todo o campo sob seu alcance.*

Os princípios e as regras constituem a base, o alicerce de um sistema jurídico, são consideradas normas jurídicas. São verdadeiras proposições lógicas que fundamentam e sustentam um sistema., porém, diferentemente das normas, os princípios possuem um papel mais generalizado que as regras, estas, possuem claramente a função de regular as relações jurídicas, enquanto os princípios representam um limite de atuação do jurista, ou seja, estabelecem balizamentos dentro dos quais o jurista exercitará sua criatividade, seu senso do razoável e sua capacidade de fazer a justiça do caso concreto.

De acordo com Silva (2002, p. 45), para que possam assegurar os fins a que se destinam, podem ser sintetizados em dois aspectos: gerais e específicos. Os aspectos gerais (receitas e despesas) subdividem-se em: a) substanciais: anualidade, unidade, universalidade, equilíbrio e exclusividade; b) formais ou de apresentação: especificação, publicidade, clareza, uniformidade e precedência. Nos aspectos específicos (só das receitas): não-afetação e legalidade da tributação.

A seguir, os principais princípios orçamentários:

### Princípio da Universalidade

Segundo esse princípio, o orçamento deverá conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.

*A Lei nº 4.320/1964 dispõe no mesmo sentido:*