

Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão

# TJ-MA

Técnico Judiciário – Apoio Técnico Administrativo

AG025-19



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**

Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão - TJ-MA

Técnico Judiciário – Apoio Técnico Administrativo

Edital de Abertura de Inscrições

## **AUTORES**

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco  
Raciocínio Lógico-Matemático - Profº Bruno Chierregatti e João de Sá Brasil  
Noções de Informática - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto  
História e Geografia do Estado do Maranhão - Profº Heitor Ferreira  
Organização Judiciária Estadual - Profº Ricardo Razaboni  
Noções de Administração - Profº Fernando Zantedeschi  
Noções de Administração Pública - Profº Fernando Zantedeschi  
Noções de Administração Financeira e Orçamentária - Profª Silvana Guimarães  
Noções de Direito Constitucional - Profº Ricardo Razaboni  
Noções de Direito Administrativo - Profº Fernando Zantedeschi

## **PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO**

Elaine Cristina  
Érica Duarte  
Christine Liber  
Leandro Filho

## **DIAGRAMAÇÃO**

Thais Regis  
Renato Vilela

## **CAPA**

Joel Ferreira dos Santos



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

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

# APRESENTAÇÃO

## PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%\*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

\*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

## CURSO ONLINE



### PASSO 1

Acesse:

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



### PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

\*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

Ex: JN001-19



### PASSO 3

Pronto!

Você já pode acessar os conteúdos online.

# SUMÁRIO

## LÍNGUA PORTUGUESA

|   |    |
|---|----|
| Interpretação de texto.....   | 01 |
| Funções da linguagem.....   | 13 |
| Ortografia e acentuação.....  | 19 |
| Articulação do texto: coesão e coerência.....   | 24 |
| Classes de palavras.....  | 25 |
| Sintaxe. Termos da oração. Processos de coordenação e subordinação. Tempos, modos e vozes verbais. Flexão nominal e verbal..... | 63 |
| Concordância nominal e verbal.....  | 73 |
| Regência nominal e verbal.....  | 79 |
| Ocorrência da Crase.....  | 85 |
| Pontuação.....  | 87 |

## RACIOCÍNIO LÓGICO-MATEMÁTICO

|  |    |
|--|----|
| Números inteiros e racionais: operações (adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação); expressões numéricas; múltiplos e divisores de números naturais; problemas. Frações e operações com frações.....                 | 01 |
| Números e grandezas proporcionais: razões e proporções; divisão em partes proporcionais; regra de três; porcentagem e problemas.....   | 21 |
| Sistemas de medidas: medidas de tempo; sistema decimal de medidas; sistema monetário brasileiro.....   | 32 |
| Estrutura lógica de relações arbitrárias entre pessoas, lugares, objetos ou eventos fictícios; deduzir novas informações das relações fornecidas e avaliar as condições usadas para estabelecer a estrutura daquelas relações..... | 41 |
| Compreensão e elaboração da lógica das situações por meio de: raciocínio verbal, raciocínio matemático, raciocínio sequencial, orientação espacial e temporal, formação de conceitos, discriminação de elementos.....              | 41 |
| Compreensão do processo lógico que, a partir de um conjunto de hipóteses, conduz, de forma válida, a conclusões determinadas.....  | 41 |

## NOÇÕES DE INFORMÁTICA

|  |     |
|--|-----|
| Noções de sistema operacional (ambientes Linux e Windows 7 e 10), organização e gerenciamento de arquivos, pastas e programas, compactação de arquivos, BIOS e SETUP.....  | 01  |
| Edição de textos, planilhas e apresentações (ambientes Microsoft Office 2010, 2013 e LibreOffice 5, 6).....  | 15  |
| Noções de webmail e correio eletrônico (Microsoft Outlook 2010 e 2013). Redes de computadores: tipos de redes, dispositivos básicos de redes, ferramentas, aplicativos e procedimentos de Internet e Intranet, conexão padrão (HTTP) e conexão segura (HTTPS). Navegadores web (Microsoft Internet Explorer, Mozilla Firefox e Google Chrome)..... | 105 |
| Noções de proteção e segurança da informação, tipos de malware, técnicas e recursos para proteção de informações e sistemas computacionais.....  | 120 |

## HISTÓRIA E GEOGRAFIA DO ESTADO DO MARANHÃO

### História do Maranhão:

|  |    |
|--|----|
| França equinocial: expedição de Daniel de La Touche..... | 01 |
|--|----|

# SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| Fundação de São Luís.....   | 01 |
| Batalha de Guaxenduba.....  | 02 |
| A invasão holandesa.....  | 04 |
| A expulsão dos holandeses.....  | 04 |
| O Estado do Maranhão e Grão-Pará: a Revolta de Bequimão. Causas.....  | 05 |
| Companhia de Comércio do Maranhão e Grão-Pará.....  | 06 |
| Os objetivos da Revolta.....  | 06 |
| Período do Império: adesão do Maranhão.....   | 06 |
| A Independência do Brasil. Causas da não adesão: a Batalha do Jenipapo.....   | 08 |
| A Balaiada: caracterização e causas do movimento.....   | 09 |
| Período Republicano: adesão do Maranhão à República.....  | 10 |
| A Revolução de 1930 no Maranhão.....  | 10 |
| O Vitorinismo e a Greve de 1951.....  | 11 |
| Os principais fatos políticos, econômicos e sociais ocorridos no Maranhão na segunda metade do século XX....  | 12 |
| <b>Geografia do Maranhão:</b>   |    |
| Localização do Estado do Maranhão: superfície; limites; linhas de fronteira; pontos extremos;.....  | 16 |
| Áreas de Proteção Ambiental (APA).....  | 16 |
| Parques nacionais.....  | 16 |
| Climas do Maranhão: pluviosidade e temperatura.....   | 17 |
| Geomorfologia.....  | 18 |
| Geologia e recursos minerais no Maranhão.....   | 18 |
| Classificação do relevo maranhense: planaltos, planícies e baixadas.....  | 19 |
| Características dos rios maranhenses: bacias dos rios limítrofes: bacia do Parnaíba, do Gurupi e do Tocantins-Araguaia. Bacias dos rios genuinamente maranhenses..... | 19 |
| Principais formações vegetais: floresta, cerrado e cocais.....  | 20 |
| Geografia da População: população absoluta; povoamento; urbanização; densidade demográfica; movimentos populacionais.....   | 20 |
| A agricultura maranhense: caracterização e principais produtos agrícolas; caracterização da pecuária. Extrativismo: vegetal, animal e mineral.....                    | 21 |
| Parque industrial: indústrias de base e indústrias de transformação. Setor terciário: comércio, telecomunicações, transportes. Malha viária. Portos e aeroportos..... | 21 |
| A cultura maranhense.....   | 24 |

## ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA ESTADUAL

|   |    |
|---|----|
| Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Maranhão (Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991 e suas alterações).....   | 01 |
| Estatuto do Servidor Público Estadual (Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994).....   | 17 |
| Custas Judiciais e emolumentos extrajudiciais (Lei nº 6.584, de 15 de janeiro de 1996). Tabelas de custas judiciais e emolumentos extrajudiciais (Lei nº 6.760, de 06 de dezembro de 1996)..... | 29 |
| Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Maranhão.....   | 30 |

# SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| Da Justiça Estadual. Da Divisão Judiciária do Maranhão. Comarcas, termos e zonas judiciárias. Entrâncias e instâncias. Dos Órgão do Poder Judiciário do Maranhão. Do Tribuna de Justiça. Da Corregedoria Geral da Justiça. Dos Juízes de Direito: ingresso na carreira, juízes substitutos, juízes auxiliares, juízes titulares. Do Tribunal do Júri e da Justiça Militar Estadual. Dos juizados especiais e da Justiça de Paz. Dos magistrados: posse, exercício, antiguidade, direitos e garantias, subsídios, licença e férias, deveres e sanções. Dos serviços judiciais e dos servidores do Poder Judiciário: serviços auxiliares da Justiça e dos servidores do Poder Judiciário. Da secretaria do Tribunal de Justiça, da secretaria da Corregedoria Geral da Justiça, das secretarias judiciais e das secretarias de diretorias de fórum: nomeação, atribuições, substituições. Dos oficiais de justiça. Dos serventuários e dos funcionários: nomeação, posse, compromisso, exercício, direitos e garantias, férias, licenças, disponibilidade e aposentadoria, deveres e sanções. Do processo administrativo disciplinar..... | 34 |
| Plano de Cargos, Carreiras e vencimentos dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Maranhão (Leis nº 8.032, de 10 de dezembro de 2003, nº 8.597, de 04 de maio de 2007; nº 8.715, de 19 de novembro de 2007; e nº 8.727, de 7 de dezembro de 2007). Dos serviços extrajudiciais: notários e registradores, auxiliares, concurso de remoção e de ingresso. Da fiscalização do Poder Judiciário.....  | 34 |

## NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO

|   |    |
|---|----|
| Noções de Administração: Funções da administração: planejar, organizar, dirigir e controlar. Conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Processo administrativo: pensamento sistêmico e visão estratégica. Novas tecnologias na gestão. Caracterização das organizações: tipos de estruturas organizacionais..... | 01 |
| Aspectos comportamentais: liderança, motivação, clima e cultura organizacional.....   | 39 |
| Gestão de Pessoas: relacionamento interpessoal, gestão por Competências; gerenciamento de conflitos.....  | 50 |
| Gestão da qualidade: conceitos, ferramentas da qualidade, qualidade no atendimento.....   | 76 |
| Processo decisório: tipos de decisões.....  | 87 |
| Noções de Administração de material e logística: Conceitos, Classificação dos materiais, Funções da administração de materiais, Logística.....  | 95 |

## NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

|  |    |
|--|----|
| Noções de Administração pública: Modelos de Administração Pública e sua evolução. Administração patrimonialista. Administração burocrática. Administração pública gerencial..... | 01 |
| Gestão pública, Governabilidade, Governança e Accountability. Gestão pública empreendedora. Inovação no setor público.....   | 15 |

## NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

|  |    |
|--|----|
| Orçamento Público: Conceito, Princípios Orçamentários.....   | 01 |
| Ciclo Orçamentário: Elaboração da Proposta, Estudo e Aprovação, Execução e Avaliação da Execução Orçamentária. Orçamento Público no Brasil: Lei Federal nº 4.320/1964 atualizada. Finanças Públicas e Orçamento na Constituição Federal de 1988. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual.....  | 06 |
| Despesa Orçamentária: Estrutura da Programação Orçamentária. Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária. Despesas de Exercícios Anteriores. Suprimento de Fundos.....  | 20 |
| Receita Orçamentária: Classificação por Natureza: Categoria Econômica, Origem, Espécie, Desdobramentos para Identificação de Peculiaridades da Receita, Tipo. Classificação da Receita por Esfera Orçamentária. Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores. Créditos Orçamentários Iniciais e Adicionais. Etapas da Receita Orçamentária e da Despesa Orçamentária..... | 25 |

# SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| Restos a Pagar.....   | 29 |
| Dívida Ativa.....   | 31 |
| Lei Complementar nº 101/2000 atualizada: Disposições Preliminares, Planejamento, Receita e Despesa Pública, Transferências voluntárias, Destinação de Recursos para o Setor Privado, Dívida e Endividamento. Gestão Patrimonial e Contábil. Lei de Responsabilidade fiscal..... | 31 |

## NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

|   |    |
|---|----|
| Noções de Direito Constitucional: A Constituição. Conceito. Classificação.....  | 01 |
| Princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988. Direitos e Garantias Fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos. Direitos sociais.....   | 04 |
| Organização do Estado.....  | 08 |
| Administração pública. Servidores públicos civis e militares.....   | 10 |
| Organização dos Poderes. Do Poder Legislativo. Do Poder Executivo. Do Poder Judiciário. Disposições Gerais. Do Supremo Tribunal Federal. Do Superior Tribunal de Justiça. Dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais. Dos Tribunais e Juízes dos Estados..... | 15 |
| Das funções essenciais à Justiça.....   | 35 |

## NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

|   |     |
|---|-----|
| Princípios básicos da Administração Pública.....  | 01  |
| Organização administrativa: administração direta e indireta; centralizada e descentralizada; autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista.....  | 03  |
| Consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005).....   | 08  |
| Órgãos públicos.....  | 12  |
| Ato administrativo: conceito, requisitos e atributos; anulação, revogação e convalidação; discricionariedade e vinculação.....  | 15  |
| Poderes e deveres dos administradores públicos: uso e abuso do poder, poderes vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar e regulamentar, poder de polícia, deveres dos administradores públicos.....   | 21  |
| Agentes Públicos.....   | 26  |
| Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais: Lei nº 8.112/90 com alterações posteriores. Provimento. Vacância. Direitos e Vantagens. Dos deveres. Das proibições. Da acumulação. Das responsabilidades. Das penalidades. Do processo administrativo disciplinar e sua revisão..... | 30  |
| Serviços públicos: conceito, regime jurídico, princípios, titularidade e competência. Delegação: concessão, permissão e autorização.....  | 59  |
| Licitação e contratos administrativos: Lei nº 8.666/93 com alterações posteriores: Dos princípios. Das modalidades. Dos contratos. Da execução. Da inexecução e da rescisão. Das sanções.....   | 70  |
| Lei nº 10.520/02: Do pregão.....  | 105 |
| Do processo administrativo (Lei nº 9.784/99).....   | 108 |
| Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).....   | 111 |
| Bens públicos: regime jurídico; classificação; administração; aquisição e alienação; utilização; autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso e cessão de uso.....  | 114 |

# ÍNDICE

## NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

|  |    |
|--|----|
| Orçamento Público: Conceito, Princípios Orçamentários.....   | 01 |
| Ciclo Orçamentário: Elaboração da Proposta, Estudo e Aprovação, Execução e Avaliação da Execução Orçamentária. Orçamento Público no Brasil: Lei Federal nº 4.320/1964 atualizada. Finanças Públicas e Orçamento na Constituição Federal de 1988. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual.....  | 06 |
| Despesa Orçamentária: Estrutura da Programação Orçamentária. Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária. Despesas de Exercícios Anteriores. Suprimento de Fundos.....  | 20 |
| Receita Orçamentária: Classificação por Natureza: Categoria Econômica, Origem, Espécie, Desdobramentos para Identificação de Peculiaridades da Receita, Tipo. Classificação da Receita por Esfera Orçamentária. Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores. Créditos Orçamentários Iniciais e Adicionais. Etapas da Receita Orçamentária e da Despesa Orçamentária..... | 25 |
| Restos a Pagar.....  | 29 |
| Dívida Ativa.....  | 31 |
| Lei Complementar nº 101/2000 atualizada: Disposições Preliminares, Planejamento, Receita e Despesa Pública, Transferências voluntárias, Destinação de Recursos para o Setor Privado, Dívida e Endividamento. Gestão Patrimonial e Contábil. Lei de Responsabilidade fiscal.....  | 31 |



## ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO, PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

### 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 nexo 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.

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 preciso 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, consubstanciada 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

|   |  |
|---|--|
| 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.

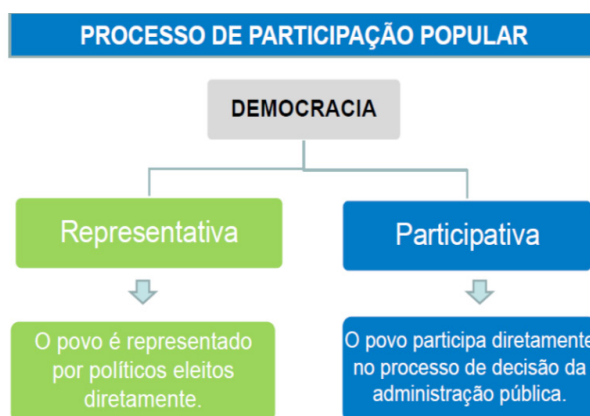
Usado como ferramenta de estratégia, ele visa a ajustar os orçamentos, conhecer os custos envolvidos no negócio e reduzi-los, definindo prioridades e elaborando planos de ação.

### 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 de 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:*

*Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.*

*Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.*

*Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no art. 2º.*

*§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:*

*I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;*

*II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;*

*III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.*