

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS	11
■ RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS	13
■ DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL	22
■ DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL	23
EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL	23
■ DOMÍNIO DA ESTRUTURA MORFOSSINTÁTICA DO PERÍODO	27
RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO.....	27
RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO	28
CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL.....	30
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	35
EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE.....	36
■ EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS	38
COLOCAÇÃO DOS PRONOMES ÁTONOS	47
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS	47
■ EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO	58
■ REESCRITA DE FRASES E PARÁGRAFOS DO TEXTO	61
SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS	61
SUBSTITUIÇÃO DE PALAVRAS OU DE TRECHOS DE TEXTO.....	63
REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE ORAÇÕES E DE PERÍODOS DO TEXTO	64
REESCRITA DE TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS E NÍVEIS DE FORMALIDADE	65
ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO.....	75
■ ÉTICA E MORAL	75
■ ÉTICA, PRINCÍPIOS E VALORES	76
■ ÉTICA E DEMOCRACIA: EXERCÍCIO DA CIDADANIA	78
■ ÉTICA E FUNÇÃO PÚBLICA	80

■ ÉTICA NO SETOR PÚBLICO.....	80
■ LEI Nº 8.429, DE 1992, E SUAS ALTERAÇÕES.....	82
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	82
ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	84
LEI Nº 14.230, DE 2021	87
■ LEI Nº 12.846, DE 2013, E SUAS ALTERAÇÕES.....	94
LEGISLAÇÃO INSTITUCIONAL.....	103
■ REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEI Nº 8.625, DE 1993 E ALTERAÇÕES POSTERIORES.....	103
LEI COMPLEMENTAR Nº 75, DE 1993 E ALTERAÇÕES POSTERIORES	111
■ REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (RESOLUÇÃO Nº 92, DE 2013 E ALTERAÇÕES POSTERIORES).....	129
LIVRO I - DA COMPOSIÇÃO, COMPETÊNCIA E ORGANIZAÇÃO.....	129
LIVRO II - DO PROCESSO	135
NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	151
■ O PAPEL DO ESTADO E A ATUAÇÃO DO GOVERNO NAS FINANÇAS PÚBLICAS	151
FORMAS E DIMENSÕES DA INTERVENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO NA ECONOMIA E FUNÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO	151
■ ORÇAMENTO PÚBLICO	153
CONCEITO	153
TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS	154
PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	155
CICLO ORÇAMENTÁRIO E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	157
■ O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL.....	161
SISTEMA DE PLANEJAMENTO E DE ORÇAMENTO FEDERAL E OUTROS PLANOS E PROGRAMAS.....	161
PLANO PLURIANUAL E DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	161
ORÇAMENTO ANUAL	161
SISTEMA E PROCESSO DE ORÇAMENTAÇÃO.....	163
CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E ESTRUTURA PROGRAMÁTICA	163
CRÉDITOS ORDINÁRIOS E ADICIONAIS.....	171

NOÇÕES DE INFORMÁTICA.....	175
■ NOÇÕES DE SISTEMA OPERACIONAL (AMBIENTE WINDOWS)	175
CONCEITOS DE ORGANIZAÇÃO E DE GERENCIAMENTO DE INFORMAÇÕES, ARQUIVOS, PASTAS E PROGRAMAS	175
■ EDIÇÃO DE TEXTOS, PLANILHAS E APRESENTAÇÕES (AMBIENTE MICROSOFT OFFICE).....	187
■ REDES DE COMPUTADORES.....	206
CONCEITOS BÁSICOS, FERRAMENTAS, APLICATIVOS E PROCEDIMENTOS DE INTERNET E INTRANET	206
PROGRAMAS DE NAVEGAÇÃO (MICROSOFT INTERNET EXPLORER, MOZILLA FIREFOX E GOOGLE CHROME)	207
PROGRAMAS DE CORREIO ELETRÔNICO (OUTLOOK EXPRESS E MOZILLA THUNDERBIRD)	209
SÍTIOS DE BUSCA E PESQUISA NA INTERNET	211
GRUPOS DE DISCUSSÃO.....	212
REDES SOCIAIS.....	213
COMPUTAÇÃO NA NUVEM (CLOUD COMPUTING).....	214
■ SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO	218
PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA	218
NOÇÕES DE VÍRUS, WORMS E PRAGAS VIRTUAIS.....	220
APLICATIVOS PARA SEGURANÇA (ANTIVÍRUS, FIREWALL, ANTI-SPYWARE ETC.)	225
PROCEDIMENTOS DE BACKUP.....	228
ARMAZENAMENTO DE DADOS NA NUVEM (CLOUD STORAGE)	231
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	235
■ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988	235
PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	235
■ APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS	238
NORMAS DE EFICÁCIA PLENA, CONTIDA E LIMITADA	238
NORMAS PROGRAMÁTICAS	238
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	238
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	238
DIREITOS SOCIAIS.....	247

DIREITOS DE NACIONALIDADE	254
DIREITOS POLÍTICOS	256
PARTIDOS POLÍTICOS.....	258
■ ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO	261
ESTADO FEDERAL BRASILEIRO.....	261
UNIÃO	262
ESTADOS	263
DISTRITO FEDERAL	265
MUNICÍPIOS	265
TERRITÓRIOS.....	265
■ PODER EXECUTIVO	266
ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	266
■ PODER LEGISLATIVO.....	267
ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES	267
PROCESSO LEGISLATIVO	271
FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	272
COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	274
■ PODER JUDICIÁRIO	275
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	275
ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO	276
■ FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA.....	282
MINISTÉRIO PÚBLICO.....	282
ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIAS DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)	283
ADVOCACIA PÚBLICA E DEFENSORIA PÚBLICA: COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS	285
 NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO	 289
■ CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DAS ORGANIZAÇÕES FORMAIS MODERNAS.....	289
NATUREZA E FINALIDADES.....	289
TIPOS DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	290
CRITÉRIOS DE DEPARTAMENTALIZAÇÃO.....	292

■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	293
CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	293
CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	294
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA	295
■ GESTÃO DE PROCESSOS	300
■ GESTÃO DE CONTRATOS	308
■ NOÇÕES DE PROCESSOS LICITATÓRIOS.....	314
CONCEITO	314
FINALIDADES, PRINCÍPIOS E OBJETO	315
MODALIDADES.....	315
DISPENSA	318
INEXIGIBILIDADE	318
NOÇÕES DE ARQUIVOLOGIA.....	323
■ ARQUIVÍSTICA	323
CONCEITOS.....	323
PRINCÍPIOS.....	330
■ LEGISLAÇÃO ARQUIVÍSTICA.....	331
■ GESTÃO DE DOCUMENTOS.....	334
PROTOCOLOS	334
Recebimento	334
Registro.....	335
Distribuição e Expedição de Documentos	335
Tramitação	336
CLASSIFICAÇÃO, ARQUIVAMENTO E ORDENAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO	336
TABELA DE TEMPORALIDADE DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO	338
■ ACONDICIONAMENTO E ARMAZENAMENTO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO	341
■ PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO	341
NOÇÕES DE RECURSOS MATERIAIS.....	347
■ CLASSIFICAÇÃO DE MATERIAIS.....	347

TIPOS DE CLASSIFICAÇÃO.....	347
■ GESTÃO DE ESTOQUES	351
■ COMPRAS.....	359
MODALIDADES DE COMPRA.....	359
CADASTRO DE FORNECEDORES	360
■ COMPRAS NO SETOR PÚBLICO	361
EDITAL DE LICITAÇÃO.....	362
■ RECEBIMENTO E ARMAZENAGEM	366
ENTRADA E CONFERÊNCIA	366
CRITÉRIOS E TÉCNICAS DE ARMAZENAGEM	367
■ GESTÃO PATRIMONIAL	372
CONTROLE DE BENS	372
INVENTÁRIO.....	373
ALTERAÇÕES E BAIXA DE BENS.....	374

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

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

FORMAS E DIMENSÕES DA INTERVENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO NA ECONOMIA E FUNÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Conceito

Segundo Carvalho (2014, p. 4) “O Estado é um instrumento de organização política da sociedade e tem como objetivo atingir a plena satisfação das necessidades da população”. O Estado tem, portanto, a finalidade de atender o bem comum, que poderá ser manifestado pelos serviços públicos prestados, pela intervenção no domínio econômico ou pelo exercício do poder de polícia.

Os serviços públicos são representados, por exemplo, pela segurança, saúde e educação. A intervenção no domínio econômico ocorre quando o Estado, por meio das normas indutoras, cria estímulos ou desestímulos no comportamento dos agentes da sociedade. Ocorre também quando institui políticas públicas que objetivam distribuição de renda, controle da inflação, políticas monetárias etc. Por fim, o exercício do poder de polícia diz respeito ao uso de suas prerrogativas para prevenção e correção de atos que atentem ao interesse coletivo (por exemplo, a aplicação de notificações e multas para infratores de trânsito ou o fechamento de comércios irregulares).

Veja, contudo, que tais atividades do Estado possuem custos, sejam eles de pessoal, materiais e quaisquer outros recursos. Dessa forma, o atendimento às demandas da sociedade, representada por tais ações estatais, depende da arrecadação e aplicação de recursos. Nesse sentido, afirma Paludo (2017) que a atividade financeira é exercida pelo Estado visando ao bem comum da coletividade e está vinculada à arrecadação de recursos destinados à concretização dos objetivos fundamentais do país. Assim, a atividade financeira do Estado consiste em obter, criar, gerir e despende os recursos indispensáveis às necessidades dos cidadãos, cuja satisfação o Estado assumiu ou atribuiu a outras pessoas de direito público (BALEEIRO, 2010).

Sintetizando as ideias de Baleeiro, temos o quadro a seguir:

ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Obter receitas

Arrecadação de receitas públicas

ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Despender recursos

Realização de despesas públicas

Gerir recursos

Atividade típica do Estado de gestão orçamentária

Criar recursos

Por meio de créditos públicos e investimentos em atividades produtivas

Memorize os conceitos apresentados por Aliomar Baleeiro, pois eles aparecem frequentemente nos concursos públicos.

A abrangência das Finanças Públicas (ou economia do setor público) corresponde à atuação política do Estado no setor econômico, utilizando-se de políticas fiscais, tributárias e monetárias como métodos de intervenção estatal que objetivem compensar as falhas do sistema de mercado.

Esse último conceito, **compensar as falhas de mercado**, é de extrema importância. Em um mundo utópico, a atuação do Estado poderia ser desnecessária, pois os agentes econômicos agiriam de forma eficaz para atingir a produção mais eficiente. Ocorre que a prática destoa da teoria. A assimetria de informação entre os agentes, as disparidades socioeconômicas, a necessidade de proteção de determinados agentes e a necessidade de fornecimento de uma estrutura jurídica para garantir a segurança nas transações demandam a intervenção do Estado no sistema de mercado para o próprio funcionamento do sistema. Tal intervenção é exercida por meio de três funções principais: a função alocativa, a distributiva e a estabilizadora.

Falaremos sobre as falhas de mercado e sobre cada uma das formas de intervenção do Estado nas seções que seguem.

FALHAS DE MERCADO

As falhas de mercado são eventos, situações ou contextos que criam barreiras para alcançar a eficiência econômica. Segundo Paludo (2020, p. 27), “são fenômenos que impedem que a economia alcance o estágio de *welfare economics* ou máximo Estado de Bem-Estar Social (ótimo de Pareto), através do livre mercado, sem interferência do Governo. A atuação do Estado na economia ameniza as ‘falhas de mercado’ com vistas a melhorar o bem-estar da população.”

São exemplos comuns citados na doutrina, bem como nos exames de concurso, os seguintes:

- **Externalidades:** resultados das ações dos indivíduos na sociedade, que podem impactar o seu bem-estar tanto positiva quanto negativamente (MANKIW, 2009). Por exemplo: o consumo de cigarro é uma ação individual que resulta em externalidades negativas, porque a médio e longo prazo resulta em maiores custos para a coletividade, pois onerará o sistema público de saúde. Já o aumento no valor dos automóveis poderá resultar em externalidades positivas. Apesar de um ônus maior ao indivíduo, para a coletividade, isso poderá resultar em melhoria do bem-estar, uma vez que a menor quantidade de veículos em circulação significa a redução dos níveis de poluição do ar;

- **Assimetria da informação:** diferença nos níveis de informações que cada agente econômico possui no processo de tomada de decisão. Falhas de mercado surgem da assimetria da informação, pois alguns agentes econômicos possuem informação superior aos outros, seja quantitativa ou qualitativa, o que interfere nas relações econômicas (PALUDO, 2020). A assimetria da informação pode, inclusive, influenciar nas motivações de cada agente na tomada de decisão ética (NAGAI, 2019). Um típico exemplo é o investimento em companhias com ações negociada na bolsa de valores. Trata-se de uma transação em que o acionista posiciona-se em uma situação de desvantagem em relação à companhia, pois, ainda que as demonstrações financeiras da companhia estejam disponíveis, existem informações estratégicas de desconhecimento desses acionistas, o que desequilibra a relação econômica dos agentes;
- **Monopólios naturais:** situação de mercado em que, devido às condições naturais do próprio negócio, à escala do negócio, produto ou serviço, existe apenas uma única empresa vendedora (VASCONCELLOS, 1998). São os exemplos do fornecimento de energia, água, trechos de rodovias pedagiadas, entre outros;
- **Mercados incompletos:** ocorrem quando um determinado bem ou serviço não é oferecido pela iniciativa privada, ainda que exista uma demanda pela sociedade. Tal falha de mercado ocorre em decorrência do desinteresse do ente privado em investir no oferecimento desses bens e serviços por uma questão de risco, falta de recursos, inviabilidade financeira ou incertezas no cenário econômico (VASCONCELLOS, 1998). A produção e o fornecimento de determinadas vacinas e medicamentos com baixa rentabilidade é um exemplo de mercado incompleto. Ainda que exista a necessidade de fornecimento e a demanda da população acometida por uma enfermidade, o agente privado pode optar por não produzir a medicação, pois os custos com pesquisa e desenvolvimento, quando comparados aos retornos obtidos na venda do fármaco, podem não ser viáveis;
- **Bens públicos:** diferem-se dos bens privados por possuírem duas características essenciais – serem **não-rivais** e **não-exclusivos** (PALUDO, 2020). Isso significa que, no caso dos **bens públicos puros** (oferecidos diretamente pelo Estado), o seu uso por um indivíduo não implica que um terceiro não poderá acessar esse bem (não há rivalidade, seu uso é coletivo). Da mesma forma, não há como excluir ou privar um indivíduo de fazer o uso do bem. É o caso da rua de seu bairro. Há, também, a categoria dos **bens semipúblicos ou meritórios** que “são oferecidos tanto pelo Estado como pelo mercado porque não possuem as características de indivisibilidade e não exclusão” (PALUDO, 2020, p. 27). O sistema de mercado só funciona adequadamente quando o princípio da “exclusão” no consumo pode ser aplicado, ou seja, quando o consumo por um indivíduo A de um bem específico significa que A tenha pago o preço do tal bem, enquanto B, que não pagou por esse bem, é excluído do consumo do mesmo. Os bens públicos são considerados falhas de mercado, pois são financiados pela coletividade, mas nem todos possuem acesso a eles ou fazem uso deles. Ainda pior, há o dilema do “carona” (*freerider*), que se refere aos não

pagadores que fazem uso dos bens públicos sem a contrapartida;

- **Desenvolvimento, desemprego e inflação:** o desenvolvimento econômico e social não é uniforme ao longo do território de um Estado. A concentração de investimentos e a disparidade nos níveis de desenvolvimento entre as diversas regiões é um desafio muito recorrente, principalmente nas economias emergentes (PALUDO, 2020). Dessa forma, a atuação estatal é de extrema importância na redução dessas lacunas.

Vistas as principais falhas de mercado existentes, passamos a analisar a atuação estatal na tentativa de promover as devidas correções. Chamamos tais tentativas de **intervenção** do Estado na economia.

INTERVENÇÕES NO MERCADO E AS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO

O Governo intervém na economia para garantir dois objetivos principais: estabilidade e crescimento econômico. Além disso, busca corrigir as falhas de mercado e as distorções citadas anteriormente, para promover a distribuição de renda, aumentar o nível de emprego e o bem-estar da coletividade.

Tomaremos como exemplo as falhas de mercado discutidas na seção anterior e pensaremos em como o Estado pode atuar para a correção:

- **Externalidades:** no caso das externalidades negativas, o Estado poderá introduzir regulamentações, bem como ônus na forma de tributos, para desestimular um ato individual danoso para a coletividade. Por exemplo: no caso de uma política antitabagista, aumentar o tributo sobre o cigarro e restringir as áreas nas quais o consumo do cigarro é permitido. No caso das externalidades positivas, é exatamente o contrário. O Estado poderá criar subsídios e incentivos fiscais para estimular atos individuais que melhorem o bem-estar social coletivo. Exemplo: conceder benefícios tributários aos veículos elétricos, que contribuirão para a redução da poluição do ar;
- **Assimetria da informação:** tomando como exemplo o investimento em companhias com ações negociada na bolsa de valores, os agentes reguladores representando o Estado poderão exigir das companhias abertas, por meios legais, um grau de divulgação das informações contábeis mais profundo e detalhado, de forma a encurtar a lacuna da assimetria de informação entre empresa e investidores;
- **Monopólios naturais:** de forma a atender a demanda e melhorar a competitividade natural de um mercado, o Estado poderá atuar diretamente nos segmentos nos quais há monopólio natural ou poderá introduzir regulação específica criando maiores incentivos para a entrada de novos *players* no mercado. Os formatos de parceria público-privada (PPPs) são outro exemplo da atuação do Estado;
- **Mercados incompletos:** muito semelhante à intervenção no caso de monopólios naturais, o Estado pode desempenhar papel determinante, assumindo as funções do agente privado e atuando diretamente em setores sem a oferta adequada. Poderá, também, atuar como parceiro na divisão de riscos

e eventualmente servir de retaguarda financeira, institucional, estrutural ou tecnológica;

- **Bens públicos:** como vimos, as falhas de mercado no caso dos bens públicos podem ter origem na má distribuição territorial ou no dilema dos caronas. O Estado pode intervir promovendo a melhor distribuição dos bens, por vezes, produzindo tais bens e adotando medidas preventivas e corretivas para evitar a ação de caronas;
- **Desenvolvimento, desemprego e inflação:** a promoção de políticas sociais, monetárias, cambiais e fiscais possuem o fito de equalizar as diferenças regionais. Exemplos: concessão de benefícios fiscais para o desenvolvimento de novos negócios em áreas mais vulneráveis, disponibilização de subsídios financeiros para grupos econômicos mais fragilizados, políticas públicas de distribuição de renda, entre outros.

Compreender as funções do governo, agora que vimos as falhas de mercado e as possíveis intervenções, ficará mais simples. **O Estado aloca bens, distribui renda e estabiliza a economia.** Segundo Paludo (2020), suas três funções clássicas são:

- **Função alocativa:** alocação de recursos pelo Estado para oferecer diretamente os bens e serviços públicos, como segurança, educação, saúde, entre outros, ou criação de condições favoráveis para a oferta de tais bens e serviços. Por exemplo: no caso dos grandes investimentos em infraestrutura (de portos, aeroportos, rodovias), o governo pode participar como parceiro do ente privado (lembra-se das PPPs?). A função alocativa pode ocorrer também quando o Estado intervém para quebrar monopólios e oligopólios e minimizar ou eliminar o efeito de externalidades;
- **Função distributiva:** o principal objetivo desta função é promover uma sociedade menos desigual por meio da distribuição de renda da sociedade. Para a conquista deste objetivo, o orçamento público é de extrema importância, pois, por meio desse instrumento de finanças públicas, ocorre a arrecadação tributária e as transferências de recursos aos entes da federação. O governo arrecada os tributos da população e pode redistribuí-los na forma de assistência social, saúde (por meio do SUS), educação básica, entre outros;
- **Função estabilizadora:** também é encontrada como função anticíclica. Busca equilibrar o nível geral de preços, nível de emprego, controle da moeda e crescimento econômico por meio das diversas políticas econômico-financeiras, como as políticas monetária, cambial e fiscal. *“A função estabilizadora visa assegurar a estabilidade econômica, política e social”* (PALUDO, 2020, p. 29).

As funções de governo não ocorrem de forma isolada ou independente. Na realidade (e é o que mais comumente acontece na prática), as funções ocorrem de forma interligada e articulada e uma mesma ação pode percorrer mais de uma função de governo.

Atente-se a este tema, pois sem dúvida as três funções destacadas acima (funções do governo ou do orçamento) representam a maioria das questões tratando do papel do Estado e a atuação do governo nas finanças públicas.

Você deverá saber diferenciar cada uma das funções não só nas definições teóricas, mas aplicado-as a casos práticos.

ORÇAMENTO PÚBLICO

CONCEITO

Vamos começar nossos estudos com uma pergunta: o que seria o orçamento? O termo é frequentemente utilizado no nosso dia a dia: “acho que aquela viagem dos sonhos terá que ser adiada... o **orçamento** está apertado”, ou “vamos comprar aquele carro! As parcelas cabem no orçamento!”. É justamente essa a ideia. O orçamento é o processo em que realizamos um planejamento e programação das entradas (receitas) e saídas (despesas) dos recursos financeiros, objetivando a concretização de metas e objetivos. Os orçamentos estão presentes em nossa vida pessoal, nas empresas e na área pública e é justamente nessa última que teremos como foco em nossos estudos.

Mãos à obra!

A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

Antes mesmo de falarmos sobre o orçamento público, vamos compreender o que é a atividade financeira do Estado.

Segundo Baleeiro (1999) a atividade financeira do Estado consiste em **obter, criar, gerir e despende**r o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público. Em linha semelhante, define Paludo (2017) que a atividade financeira é exercida pelo Estado, visando ao bem comum da coletividade. A atividade do Estado está vinculada à arrecadação de recursos destinados à concretização dos objetivos e à satisfação de necessidades públicas básicas.

Em ambas as definições destacamos os aspectos de “obter” (a arrecadação de receita pública), “criar” (créditos / empréstimos públicos), “gerir” (gestão do orçamento público) e “despende” (a aplicação em despesas públicas), ou seja, todo o ciclo de atividades típico na gestão orçamentária pelo Estado. Por fim, podemos dizer que, em sentido estrito, a atividade financeira está ligada ao exercício da **soberania** do Estado.

O ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento público é um instrumento de planejamento governamental que envolve o gerenciamento e controle dos recursos públicos, além do monitoramento dos gastos governamentais. É um instrumento que os administradores públicos usam para organizar os seus recursos financeiros.

Segundo Giacomoni (2010), o orçamento público constitui-se, no curto prazo, em um instrumento para operacionalizar os programas setoriais e regionais de médio prazo, que por sua vez cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas. Na definição de Baleeiro (2010), trata-se do ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo as despesas

destinadas ao funcionamento da máquina pública e as receitas já criadas em lei.

Em suma, podemos resumir o conceito de orçamento público como a técnica, materializada por meio de um instrumento formal como a lei, que objetiva a previsão das receitas e a fixação das despesas.

Dica

O Senado Federal criou um portal chamado “Orçamento Fácil”, que tem como objetivo disponibilizar as informações sobre o orçamento público de forma mais leve e amigável, e com isso ampliar o alcance das informações. Vale a pena conferir o site: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>

Muito bem! Superados a definição e o conceito de orçamento público, seguimos com algumas técnicas orçamentárias.

TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS

Antes de avançarmos, cabe esclarecer que em editais de concurso é comum encontrarmos esse tema como “Espécies Orçamentárias”, “Tipos de Orçamento” ou “Técnicas de elaboração orçamentária”. Apesar de os termos possuírem sutis diferenças, para fins de concursos públicos, podemos nos referir ao mesmo conteúdo.

A técnica de elaboração do orçamento não segue uma única regra e método, pois a eficácia do controle orçamentário depende da adequação dos instrumentos aos fatores internos e externos de um órgão. Por exemplo, uma determinada técnica orçamentária pode ser mais adequada para órgãos com uma maturidade e disciplina orçamentária maior do que aqueles que estão introduzindo um sistema orçamentário pela primeira vez. Além disso, o nível de controle ao qual estão submetidos certos órgãos ou programas da administração podem requerer um grau maior ou menor de precisão das informações, o que impactará diretamente a técnica adotada.

Vejam os quais são esses tipos (ou técnicas) de orçamento:

- **Orçamento Tradicional (ou clássico):** o orçamento tradicional ou clássico surgiu na Inglaterra por volta de 1822 e possui um caráter extremamente prescritivo e rígido: o processo orçamentário se restringe a prever receitas e autorizar despesas, é formulado hierarquicamente, e é pouco alinhado com programas e projetos dos órgãos, pois a ênfase está no objeto do gasto. Ademais, no orçamento tradicional temos o foco no controle da legalidade dos gastos em detrimento da efetividade, eficácia e eficiência das ações governamentais;
- **Orçamento-programa:** trata-se de uma concepção gerencial de orçamento público, pois não se restringe ao objeto do gasto, promove o vínculo do instrumento orçamentário com o planejamento das ações governamentais e dá ênfase nos impactos que as ações governamentais geram à sociedade. As despesas são classificadas com base em uma lógica funcional e programática das despesas públicas.

Destacam-se três momentos da presença do orçamento-programa no ordenamento jurídico brasileiro: primeiro, o seu surgimento quando mencionado no art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964 (ainda sem a obrigatoriedade de sua adoção); segundo, por meio do art.16 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, tornando o orçamento-programa obrigatório aos órgãos da Administração Pública; e por fim, o terceiro momento, com a edição do Decreto Federal nº 2.829, de 1998, considerado o marco da efetiva implementação do orçamento-programa.

Antes de abordarmos os demais tipos de orçamentos, resumiremos o orçamento tradicional e o orçamento-programa em uma tabela comparativa, pois as diferenças entre ambos é tema frequente nas provas.

ASPECTO	ORÇAMENTO TRADICIONAL (CLÁSSICO)	ORÇAMENTO-PROGRAMA
Integração com Planejamento	Não há integração (ou há integração mínima)	Orçamento vinculado e integrado com o planejamento governamental
Foco na alocação dos recursos	Meios, objeto dos gastos	Fins, objetivos e metas
Estrutura orçamentária	Ênfase contábil e legal	Ênfase no planejamento, estratégia, programas e projetos
Principal critério de classificação das despesas	Unidades administrativas.	Funções e programas
Sistemas de acompanhamento e controle	Inexistência ou pouca relevância da avaliação dos programas de trabalho. Controle possui foco na legalidade	Intensa avaliação dos resultados por meio de indicadores. Controle possui foco na eficiência, eficácia e efetividade

- **Orçamento base zero (OBZ):** as despesas referentes aos programas, projetos ou ações da administração são detalhadamente justificadas a cada ano. As linhas constantes no orçamento não devem tomar como base os valores executados em exercícios passados, pois a ideia do OBZ é justamente evitar os gastos incrementais de despesas desnecessárias executadas no passado. As vantagens do OBZ envolvem a necessidade de um esforço maior no controle orçamentário e dos indicadores de performance, além da promoção de uma disciplina orçamentária mais rígida. Em contrapartida, a elaboração do OBZ pode ser mais complexa e demorada, cara e exigente do ponto de vista da maturidade da cultura orçamentária;
- **Orçamento incremental:** como a própria descrição, nesta técnica o administrador toma como base a estrutura orçamentária de exercícios passados e realiza apenas pequenos ajustes dos valores já executados. Por exemplo, o administrador pode tomar como base uma despesa com serviços de segurança executada no exercício passado e promover um incremento do percentual relativo à correção inflacionária.

Na definição da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o orçamento incremental é aquele realizado mediante ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa. Note que o conceito é o oposto do OBZ visto anteriormente. Dessa forma, tem como vantagem a facilidade na elaboração e as desvantagens o desestímulo às ações de contenção de gastos e redução de custos.

- **Orçamento de desempenho:** também chamado de orçamento de realizações. Trata-se de uma evolução do orçamento tradicional, onde “o que o governo compra” dá lugar, em relevância, a “o que o governo faz”. É um processo orçamentário que apresenta duas dimensões do orçamento: o objeto de gasto e um programa de trabalho contendo as ações desenvolvidas. Neste tipo de orçamento, as unidades gestoras são contempladas com recursos orçamentários conforme o desempenho de períodos anteriores;
- **Orçamento Participativo:** trata-se da técnica que contempla a sociedade no processo de discussão e elaboração da peça orçamentária, por meio de lideranças, realização de audiências públicas, representantes de classe, entre outros. Tem como vantagem o caráter democrático do processo, mas em contrapartida enfrenta alguns desafios como a necessidade de um alto grau de mobilização social e a disposição do poder público em descentralizar o poder.

Compreendidas as técnicas ou tipos de orçamento, passaremos à discussão dos princípios orçamentários. É um tema de grande importância e frequentemente cobrado nos certames.

I PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Princípios são relevantes na medida que representam o alicerce, ou a base fundamental de um ordenamento jurídico. A partir dos princípios temos o direcionamento e orientação das normas jurídicas e, por esse motivo, os mesmos servem como integradores da interpretação normativa. Os princípios orçamentários, dessa forma, estabelecem as diretrizes para a elaboração, execução, monitoramento e avaliação do orçamento público.

Conforme definição do Poder Legislativo Brasileiro, os princípios orçamentários são as “regras que cercam a instituição orçamentária, visando a dar-lhe consistência, principalmente no que se refere ao controle pelo Poder Legislativo”.

Trataremos em seguida dos princípios orçamentários mais comuns citados pela doutrina. Destaca-se que este tema é um dos mais frequentes em concursos públicos.

Princípio da Legalidade

Trata-se de um princípio não exclusivo da administração orçamentária e financeira e presente em todos os ramos do Direito. A legalidade encontra sede no inciso II do art. 5º da Constituição de 1988 – “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*”. Nessa seara, o princípio da legalidade orienta que o planejamento orçamentário seja realizado por leis. O orçamento público, PPA, LDO e LOA, é uma lei formal, passa pelo exame do Poder Legislativo, blindando-as das arbitrariedades da Administração Pública.

Os três próximos princípios são dispostos explicitamente na Lei nº 4.320, de 1964 em seu art. 2º, *in verbis*:

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 **uni-
dade universalidade e anualidade**.

Princípio da Unidade ou Totalidade

Segundo este princípio, não devem existir orçamentos paralelos. Cada ente da Federação deve elaborar e aprovar uma única lei orçamentária, apesar de possuírem em sua estrutura diversos órgãos com autonomia financeira. Por exemplo, um ente federativo poderá possuir autarquias com autonomia financeira e administrativa, mas seu orçamento autárquico deverá integrar uma única peça consolidada pelo Executivo daquele ente.

Note que o fato do orçamento possuir uma unidade, não significa que não seja multidocumental. A LOA é composta por três documentos que representam os orçamentos fiscal, da seguridade social e dos investimentos.

Princípio da Universalidade

Apesar da semelhança entre os termos, universalidade não se confunde com unidade. Se na unidade tratamos da peça única do orçamento, este princípio determina que a peça orçamentária englobará todas as receitas e despesas referentes a todos os Poderes e órgãos da administração. Em outras palavras, dentro do universo possível de receitas e despesas de um órgão, nada pode ser excluído ou omitido na peça orçamentária.

Ainda que essa omissão não tenha impacto líquido financeiro no orçamento, se um órgão, por exemplo, omitir R\$ 1 milhão em receitas e o mesmo montante em uma previsão de receitas, todas as informações devem ser apresentadas na Lei Orçamentária, para o melhor controle e acompanhamento da gestão dos recursos públicos.

- **Exceção ao princípio:** orçamentos das empresas estatais, por seu caráter de exigência do mercado, estarão fora do escopo da lei orçamentária.

Princípio da Anualidade ou Periodicidade

O orçamento deve ser elaborado por um período determinado de tempo. No Brasil, esse período é de um ano, coincidindo com o ano civil, conforme dispõe o art. 34, da Lei nº 4.320: “*O exercício financeiro coincidirá com o ano civil*”.

Qual o objetivo de se determinar o orçamento em um período de tempo? A fixação temporal contribui para que os investimentos e gastos tenham uma programação, facilitando o seu controle, mensuração e comparação. Veja que alguns gastos (investimentos) que ultrapassam um exercício financeiro (por exemplo, um gasto em infraestrutura) demandam uma apresentação diferenciada nas peças orçamentárias.