



# AVISO IMPORTANTE:

**Este é um Material de Demonstração**

Este arquivo é apenas uma amostra do conteúdo completo da Apostila.

Aqui você encontrará algumas páginas selecionadas para que possa conhecer a qualidade, estrutura e metodologia do nosso material. No entanto, **esta não é a apostila completa.**

## POR QUE INVESTIR NA APOSTILA COMPLETA?

- × Conteúdo totalmente alinhado ao edital
- × Teoria clara, objetiva e sempre atualizada
- × Exercícios comentados, questões e mapas mentais
- × Diferentes práticas que otimizam seus estudos

Ter o material certo em mãos transforma sua preparação e aproxima você da **APROVAÇÃO.**

Garanta agora o acesso completo e aumente suas chances de aprovação:  
<https://www.editorasolucao.com.br/>



**CNU**

**CONCURSO NACIONAL UNIFICADO**

# Bloco 5 – Administração

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

**CÓD: SL-004JL-25  
7908433279099**

## Conhecimentos Gerais

1. Desafios do estado de direito: democracia e cidadania .....	9
2. Formação histórica do estado democrático de direito .....	12
3. Constituição federal de 1988: direitos fundamentais, sociais e políticos, consolidação da democracia, representação política e participação cidadã .....	14
4. Relações entre os poderes executivo e legislativo e os desafios da governabilidade.....	18
5. Judicialização de políticas públicas .....	20
6. Capacidades estatais e democracia .....	23
7. Efetivação e reparação de direitos humanos: demandas sociais históricas, autoritarismo, violência de estado, memória, verdade e justiça .....	26
8. Políticas públicas. Fundamentos de políticas públicas: conceitos e tipologias. Ciclos de políticas públicas: agenda, formulação, processos decisórios, implementação de planos, programas e projetos, monitoramento e avaliação. Levantamento, sistematização, análise e interpretação de dados quantitativos, qualitativos e indicadores de políticas públicas. Federalismo, descentralização e sistemas de políticas públicas no Brasil. Intersetorialidade e transversalidade. Transformação digital e seus impactos na sociedade e nas políticas públicas.....	29
9. Ética e integridade. Princípios e valores éticos do serviço público, seus direitos e deveres.....	30
10. Governança pública e sistemas de governança. Transparência. Acesso à informação .....	33
11. Diversidade e inclusão na sociedade. Diversidade de sexo, gênero e sexualidade; diversidade étnico-racial; diversidade cultural.....	35
12. Desafios sociopolíticos da inclusão de grupos vulnerabilizados: crianças e adolescentes; idosos; lgbtqi+; pessoas com deficiências; pessoas em situação de rua, povos indígenas, comunidades quilombolas e demais minorias sociais.....	37
13. Desigualdades e interseccionalidades .....	38
14. Administração pública federal. Princípios constitucionais e normas que regem a administração pública.....	41
15. Evolução das reformas da administração e do serviço público no Brasil e estrutura organizacional da administração pública federal .....	43
16. Sistemas estruturantes da administração pública federal .....	46
17. Fundamentos das finanças públicas, tributação e do planejamento-orçamento (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) .....	49
18. Trabalho e tecnologia. Evolução das relações de trabalho e uso de novas tecnologias. Inteligência artificial, automação e produtividade no setor público. Limitações, riscos e problemas associados ao uso das novas tecnologias no setor público .....	60

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

1. Planejamento e gestão estratégica: conceitos, princípios, etapas, níveis, métodos e ferramentas; Análise de ambientes e cenários e seus diferentes instrumentos e matrizes; Estabelecimento de objetivos e metas organizacionais; Métodos de elaboração de mapas estratégicos e planos de ação; Implementação de estratégias; Ferramentas de gestão; Indicadores de desempenho: conceito, formulação e análise .....	67
2. Gestão de pessoas; Evolução e funções da gestão de pessoas; Recrutamento e seleção; Gestão do desempenho, avaliação de desempenho e entrega por resultados; Valorização, sistemas de recompensas e responsabilização; Gestão por competências; Clima e cultura organizacional; Liderança; estilos de liderança e situações de trabalho; Teorias da motivação; Negociação e gestão de conflitos; Tendências do futuro do trabalho no serviço público: potencialidades e riscos do uso da Inteligência Artificial.....	73
3. Gestão de projetos; Conceitos básicos; Gerenciamento da integração, do escopo, do tempo, de custos, da qualidade, de recursos humanos, de comunicações, de riscos, de aquisições, de partes interessadas; Metodologias ágeis.....	79

4. Gestão de processos; Conceitos da abordagem por processos; Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos; Inteligência artificial e automação de processos: potencialidades e riscos ..... 84

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

1. Gestão de riscos: princípios, objetivos, técnicas, integração ao planejamento; boas práticas de gestão de riscos; controles interno e externo ..... 95
2. Inovação na gestão pública; transformação digital do estado; governo eletrônico; trabalho no setor público e uso de inteligência artificial: potencialidades e riscos..... 102
3. Participação social nos processos de gestão das políticas públicas: conselhos, conferências, audiências públicas, consultas públicas, ppa participativo, orçamento participativo e outros mecanismos; controle social ..... 106
4. Parcerias entre governo e sociedade; marco regulatório das organizações da sociedade civil; instrumentos e termos de fomento e colaboração ..... 110
5. Articulação versus a fragmentação de ações governamentais; dimensões da coordenação: intragovernamental, intergovernamental e governo-sociedade; coordenação executiva e núcleo de governo ..... 115
6. Administração de recursos materiais e patrimoniais; conceituação de material e patrimônio; o patrimônio das empresas e órgãos públicos; gestão de cadeia de suprimentos; logística reversa; logística e transformação digital ..... 118

## Eixo Temático 3 - Políticas Públicas

1. As diferentes conceituações de políticas públicas: O processo de políticas públicas; O papel do Estado; A burocracia e o Estado: O papel da burocracia e a discricionariedade no processo de formulação e implementação de políticas públicas ..... 133
2. Implementação de políticas públicas: problemas, dilemas e desafios: Arranjos institucionais para implementação de políticas públicas..... 136
3. Instrumentos e alternativas de implementação, como fundos, consórcios, transferências obrigatórias e outros instrumentos ..... 137
4. Monitoramento e avaliação de políticas públicas: Sistemas de monitoramento; tipos e modalidades de avaliação..... 137
5. Monitoramento e avaliação de políticas públicas: Sistemas de monitoramento; tipos e modalidades de avaliação; Custo-benefício, efetividade e equidade ..... 139
6. Políticas públicas informadas por evidência: conceito e tipos de evidência; institucionalização e governança do uso de evidências ..... 140

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

1. O papel do Estado e a atuação do governo nas finanças públicas; Orçamento público; Conceito e Funções; Técnicas orçamentárias; Princípios orçamentários; Ciclo orçamentário; Processo orçamentário; Plano plurianual; Diretrizes orçamentárias; Orçamento anual; Créditos ordinários e adicionais; Emendas parlamentares .....	149
2. Contabilidade Pública: Princípios fundamentais; Patrimônio: Componentes Patrimoniais –Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido; Fatos contábeis e respectivas variações patrimoniais na área pública .....	156
3. Receita pública; Conceito e classificações; Estágios; Fontes; Dívida ativa .....	162
4. Despesa pública; Conceito e classificações; Estágios; Restos a pagar; Despesas de exercícios anteriores; Dívida flutuante e fundada; Suprimento de fundos .....	163
5. Licitação; Conceito, natureza jurídica, objeto e finalidade; Princípios básicos e correlatos; Modalidades; Obrigatoriedade, dispensa e inexigibilidade; Procedimento licitatório; Anulação, revogação e recursos administrativos; Sanções e procedimento sancionatório; Crimes em licitações e contratos administrativos; Contrato administrativo para compras na administração pública; Conceito, principais características e espécies; Planejamento de compras e contratações públicas: formalização da demanda, plano anual de contratações, estudos técnicos preliminares, gerenciamento de riscos, termo de referência; Execução e inexecução; Duração, prorrogação, renovação e extinção; Revisão e rescisão ....	168

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

1. Transparência pública: Lei de Acesso à Informação: direito de acesso à informação no Brasil, negativas de acesso, informações classificadas e dados abertos .....	189
2. Portal da Transparência, transparência ativa e passiva.....	196
3. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD): fundamentos e campo de aplicação, princípios e direitos do titular, responsabilidades dos agentes, aspectos internacionais, segurança e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados.....	196
4. Comunicação contemporânea e a internet; Finalidades da comunicação pública; Comunicação política e comunicação de serviço; Estratégia de comunicação, identidade e narrativa; Comunicação das políticas públicas.....	210
5. Elaboração de relatórios executivos, briefing e notas informativas.....	215
6. Comunicação em mídias digitais.....	219
7. A ética na produção de conteúdo com inteligência artificial generativa .....	223
8. Atendimento ao cidadão, qualidade de serviços públicos, acessibilidade e uso de linguagem simples .....	226
9. Estatística: Noções de Amostragem: Amostragem Probabilística e Não probabilística .....	229
10. Noções de Inferência Estatística: População e Amostra, Seleção de amostra, Estatística e Parâmetro, Distribuições amostrais .....	232
11. Estatísticas de localização: média, mediana, moda .....	236

## DESAFIOS DO ESTADO DE DIREITO: DEMOCRACIA E CIDADANIA

### O ESTADO DE DIREITO E SUA IMPORTÂNCIA PARA A DEMOCRACIA

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

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

#### ► O que é o Estado de Direito

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

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

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

#### ► A relação entre Estado de Direito e democracia

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

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

Portanto, o Estado de Direito garante a estabilidade institucional, a previsibilidade das decisões públicas e a proteção dos direitos dos indivíduos, mesmo contra abusos da maioria. Isso é especialmente importante em contextos de polarização política ou instabilidade, nos quais o respeito às regras do jogo democrático pode ser colocado em risco.

#### ► Exemplos práticos da atuação do Estado de Direito

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

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

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

#### ► Desafios contemporâneos ao Estado de Direito

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

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

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

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

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

**OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL**

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

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

► **O conceito de cidadania**

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

No entanto, é importante distinguir entre:

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

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

► **Principais obstáculos à cidadania no Brasil**

**Desigualdade social e econômica:**

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

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

**Educação de baixa qualidade:**

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

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

**Violência e insegurança pública:**

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

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

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

**Desigualdade no acesso à justiça:**

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

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

**Desinformação e manipulação da opinião pública:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

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

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

# EIXO TEMÁTICO 1 - GESTÃO GOVERNAMENTAL E GOVERNANÇA PÚBLICA: ESTRATÉGIA, PESSOAS, PROJETOS E PROCESSOS

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

## PRINCÍPIOS, ETAPAS E NÍVEIS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

### ► Conceito de Planejamento Estratégico

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

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

### ► Princípios do Planejamento Estratégico

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

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

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

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

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

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

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

### ► Etapas do Planejamento Estratégico

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

#### a) Análise do ambiente (interno e externo):

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

#### b) Definição da identidade organizacional:

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

#### c) Formulação de objetivos estratégicos:

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

#### d) Definição de metas e indicadores:

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

#### e) Formulação de estratégias e planos de ação:

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

#### f) Implementação:

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

#### g) Monitoramento e avaliação:

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

### ► Níveis do Planejamento Estratégico

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

#### a) Planejamento Estratégico Institucional (ou Corporativo):

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

**b) Planejamento Tático:**

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

**c) Planejamento Operacional:**

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

► **Inter-relação entre os níveis**

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

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

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

**MÉTODOS E FERRAMENTAS PARA ANÁLISE DE AMBIENTES E CENÁRIOS**

► **Importância da Análise de Ambientes no Planejamento Estratégico**

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

Ambientes organizacionais são geralmente divididos em:

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

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

► **Ferramentas de Análise de Ambiente Interno e Externo**

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

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

Ferramenta clássica que combina a análise interna e externa:

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

- **Oportunidades (Opportunities):** Fatores externos favoráveis.

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

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

**b) Análise PESTLE:**

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

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

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

**c) Matriz BCG (Boston Consulting Group):**

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

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

As categorias resultantes são:

- Estrela
- Vaca leiteira
- Abacaxi
- Interrogação

**d) Análise de Stakeholders:**

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

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

**e) Análise das Cinco Forças de Porter:**

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

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

## EIXO TEMÁTICO 2 - GESTÃO GOVERNAMENTAL E GOVERNANÇA PÚBLICA: RISCOS, INOVAÇÃO, PARTICIPAÇÃO, COORDENAÇÃO E PATRIMÔNIO

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

#### PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA GESTÃO DE RISCOS

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

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

#### ► Conceito Central

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

#### ► Princípios da Gestão de Riscos

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

#### Criação e proteção de valor:

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

#### Foco nos objetivos:

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

#### Integração à cultura organizacional:

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

#### Customização:

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

#### Participação de todas as partes interessadas:

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

#### Transparência e comunicação:

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

#### Melhoria contínua:

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

#### ► Objetivos da Gestão de Riscos na Administração Pública

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

#### Reduzir incertezas e antecipar problemas:

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

#### Melhorar a tomada de decisões:

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

#### Assegurar a continuidade institucional:

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

#### Proteger a imagem e a reputação institucional:

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

**Promover o uso racional de recursos:**

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

**Fortalecer a governança e a integridade:**

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

**Atender exigências legais e normativas:**

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

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

**TÉCNICAS E FERRAMENTAS UTILIZADAS NA GESTÃO DE RISCOS**

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

► **Panorama Geral do Processo**

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

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

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

► **Técnicas para Identificação de Riscos**

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

**Entrevistas e reuniões com especialistas:**

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

**Análise de processos:**

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

**Análise SWOT:**

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

**Lista de verificação (checklists):**

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

**Lições aprendidas:**

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

► **Técnicas para Análise e Avaliação de Riscos**

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

**Matriz de risco (probabilidade x impacto):**

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

**Escalas qualitativas:**

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

**Árvores de decisão:**

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

**Análise de causa raiz:**

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

**Análise de sensibilidade:**

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

► **Técnicas para Tratamento de Riscos**

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

**Evitação do risco:**

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

**Redução do risco:**

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

# EIXO TEMÁTICO 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS

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

## Processo de Elaboração de Políticas

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

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

O processo<sup>1</sup> de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas. Além disso, pode ser compreendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos (ou jogadores, no jargão da teoria dos jogos) que interagem em arenas formais (como o Legislativo ou o ministério) e informais (“a rua”, onde os movimentos sociais e outros atores mobilizam-se). Algumas dessas negociações são mais transparentes (os tribunais); outras são menos transparentes (negociações a portas fechadas).

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

A concretização de uma política envolve processos de natureza administrativa, orçamentária, legislativa, entre outros, razão pela qual, como dito, as políticas públicas constituem um tema que ultrapassa a esfera do Direito, embora estejam

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

relacionadas. Deve-se frisar uma peculiaridade do complexo processo de implementação das políticas públicas como um todo: a necessidade de abertura à participação popular, fundamental para a legitimidade da tomada de decisões políticas em um Estado Democrático de Direito. Tal participação pode ocorrer tanto de forma direta quanto indireta.

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

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

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

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

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

## — O papel do Estado e a Burocracia e o Estado

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

A burocracia<sup>2</sup> como o corpo de funcionários públicos (burocratas) possui algumas características marcantes que afetam o processo de políticas públicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## EIXO TEMÁTICO 4 - ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, CONTABILIDADE PÚBLICA E COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público consiste no planejamento detalhado de receitas e despesas que as entidades governamentais utilizam para a execução de suas políticas públicas. Trata-se de um instrumento fundamental para a gestão das finanças públicas, orien-

tando a alocação de recursos de acordo com as prioridades definidas pelo governo em um período determinado, normalmente de um ano.

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

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

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

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

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

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

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

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

### PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios orçamentários constituem diretrizes fundamentais que orientam a formulação, execução e controle do orçamento público, assegurando que as finanças do Estado sejam geridas com transparência, legalidade e eficiência. Eles são o ali-

cerce que garante que o processo orçamentário atenda aos objetivos de planejamento, equilíbrio fiscal e responsabilidade com o uso dos recursos públicos.

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

► **Princípio da Clareza**

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

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

► **Princípio da Exclusividade**

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

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

► **Princípio da Universalidade**

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

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

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

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

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

► **Princípio do Equilíbrio**

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

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

► **Princípio da Publicidade**

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

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

► **Princípio da Legalidade**

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

**IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS**

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

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

**PRINCÍPIOS SECUNDÁRIOS DO ORÇAMENTO**

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

## EIXO TEMÁTICO 5 - TRANSPARÊNCIA, PROTEÇÃO DE DADOS, COMUNICAÇÃO E ATENDIMENTO AO CIDADÃO

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

### LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.

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

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

#### CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

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

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### CAPÍTULO II DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

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

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

VII - informação relativa:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III - registros das despesas;

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

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

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

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

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

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

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

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

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

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

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

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

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

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

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

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

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

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

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

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