



CENSIPAM

Analista em Ciência e Tecnologia Área administrativa

LÍNGUA PORTUGUESA E REDAÇÃO OFICIAL

Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados.....	1
Reconhecimento de tipos e gêneros textuais.....	2
Domínio da ortografia oficial.....	5
Domínio dos mecanismos de coesão textual. Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciação textual.....	7
Emprego de tempos e modos verbais. Emprego das classes de palavras.....	9
Domínio da estrutura morfosintática do período.....	15
Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração.....	18
Emprego dos sinais de pontuação.....	25
Concordância verbal e nominal.....	30
Emprego do sinal indicativo de crase.....	34
Colocação dos pronomes átonos.....	36
Reescrita de frases e parágrafos do texto.....	37
Significação das palavras.....	39
Substituição de palavras ou de trechos de texto.....	40
Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto.....	41
Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade.....	41
Correspondência oficial (conforme Manual de Redação da Presidência da República). Comunicação oficial. Redação Oficial. Elementos que compõem a estrutura dos documentos. Uso do correio eletrônico (e-mail) corporativo. Tipos de documentos. Ato Normativo.....	41
Exercícios.....	55

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins e princípios.....	1
Organização administrativa da União: administração direta e indireta.....	6
Agentes públicos: espécies e classificação; poderes, deveres e prerrogativas; cargo, emprego e função públicos.....	7

SUMÁRIO



Lei nº 8.112/1990 e suas alterações (Regime Jurídico Único): Título II: Do provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição; Título III: Direitos e vantagens; Do regime disciplinar; Título IV: Dos deveres	25
Poderes administrativos: poder hierárquico, poder disciplinar, poder regulamentar, poder de polícia, uso e abuso do poder	53
Serviços Públicos: conceito, classificação, regulamentação e controle; forma, meios e requisitos; delegação: concessão, permissão, autorização	63
Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo.....	81
responsabilidade civil do Estado	88
Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo).....	95
Licitações e contratos na Administração Pública: Lei n.º 8.666/1993	105
Lei nº 14.133/2021	146
Exercícios	234
Gabarito.....	239

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Direitos e garantias fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos; direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; direitos sociais; garantias constitucionais individuais	1
Administração pública (artigos de 37 a 41, capítulo VII da Constituição Federal)	9

NOÇÕES DE ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

Ética e função pública	1
Ética no setor público	2
Decreto nº 1.171/1994 e suas alterações (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal)	4
Decreto nº 6.029/2007 e suas alterações (Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal).....	8
Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Lei de Improbidade Administrativa).....	12

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Evolução da administração. Principais abordagens da administração (clássica até contingencial)	1
Processo administrativo. Funções de administração: planejamento, organização, direção e controle	11
Processo de planejamento. Planejamento estratégico: Visão, missão e análise SWOT, matriz GUT e ferramenta 5W2H Planejamento tático. Planejamento operacional.....	12
Análise competitiva e estratégias genéricas	14

SUMÁRIO



Redes e alianças	15
Administração por objetivos	15
Balanced scorecard.....	16
Processo decisório	16
Organização. Estrutura organizacional. Tipos de departamentalização: características, vantagens e desvantagens de cada tipo. Organização informal.....	17
Cultura organizacional.....	19
Direção. Motivação e liderança. Comunicação. Descentralização e delegação	23
Controle. Características. Tipos, vantagens e desvantagens. Sistema de medição de desempenho organizacional.....	25
Gestão de pessoas. Equilíbrio organizacional	26
Objetivos, desafios e características da gestão de pessoas.....	28
Recrutamento e seleção de pessoas. Principais tipos de recrutamento: objetivos, características, vantagens e desvantagens. Principais técnicas de seleção de pessoas: características, vantagens e desvantagens	34
Análise e descrição de cargos.....	42
Capacitação de pessoas	43
Gestão de desempenho	45
Gestão por competências.....	52
Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ferramentas de gestão da qualidade	58
Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos	62
Principais características dos modelos de gestão de projetos.....	62
Projetos e suas etapas.....	62
Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos.....	63
Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos. BPM.....	64
Noções de estatística aplicada ao controle e à melhoria de processos.....	65
Administração Financeira. Indicadores de Desempenho. Tipo. Variáveis. Princípios gerais de alavancagem operacional e financeira. Planejamento financeiro de curto e longo prazo. Conceitos básicos de análise de balanços e demonstrações financeiras ...	66

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As reformas administrativas e a redefinição do papel do Estado; reforma do serviço civil (mérito, flexibilidade e responsabilização) e reforma do aparelho do Estado	1
Administração Pública do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático	13
o Estado oligárquico e patrimonial, o Estado autoritário e burocrático, o Estado do bem-estar, o Estado regulador	28
Processos participativos de gestão pública: Conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade	32
Governo eletrônico; transparência da administração pública; controle social e cidadania; accountability	36

SUMÁRIO



Gestão por resultados na produção de serviços públicos.....	53
Comunicação na gestão pública e gestão de redes organizacionais	56
Administração de pessoal	60
Administração de compras e materiais: Processos de compras governamentais e gerenciamento de materiais e estoques.....	66
Governabilidade e governança; intermediação de interesses (clientelismo, corporativismo e neocorporativismo).....	99
Processo de formulação e desenvolvimento de políticas: construção de agendas, formulação de políticas, implementação de políticas	104
Mudanças institucionais: Conselhos, organizações sociais, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), agência reguladora, agência executiva, consórcios públicos	106
Processo de formulação e desenvolvimento de políticas: Construção de agendas, formulação de políticas, implementação de políticas	118
As políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo; descentralização e democracia; participação, atores sociais e controle social; gestão local, cidadania e equidade social	119
Planejamento e avaliação nas políticas públicas: Conceitos básicos de planejamento; Aspectos administrativos, técnicos, econômicos e financeiros	121
Formulação de programas e projetos.....	133
Avaliação de programas e projeto; Tipos de avaliação; Análise custo-benefício e análise custo-efetividade.....	135

ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento público: Conceito; Técnicas orçamentárias;Princípios orçamentários	1
Ciclo orçamentário; Processo orçamentário.....	15
O orçamento público no Brasil: Sistema de planejamento e de orçamento federal; Diretrizes orçamentárias	21
Plano plurianual.....	45
Orçamento anual.....	53
Sistema e processo de orçamentação	53
Classificações orçamentárias.....	55
Estrutura programática	65
Créditos ordinários e adicionais	66
Programação e execução orçamentária e financeira: Descentralização orçamentária e financeira; Alterações orçamentárias	71
Acompanhamento da execução; Sistemas de informações	75
Receita pública: Conceito e classificações; Estágios; Fontes.....	77
Dívida ativa.....	81
Despesa pública: Conceito e classificações; Estágios.....	82

SUMÁRIO

Restos a pagar; Dívida flutuante e fundada	93
Despesas de exercícios anteriores	98
Suprimento de fundos	99
Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal) .	104
Exercícios	138

SUMÁRIO



Tipos e gêneros textuais

Os **tipos textuais** configuram-se como modelos fixos e abrangentes que objetivam a distinção e definição da estrutura, bem como aspectos linguísticos de narração, dissertação, descrição e explicação. Eles apresentam estrutura definida e tratam da forma como um texto se apresenta e se organiza. Existem cinco tipos clássicos que aparecem em provas: descritivo, injuntivo, expositivo (ou dissertativo-expositivo) dissertativo e narrativo. Vejamos alguns exemplos e as principais características de cada um deles.

Tipo textual descritivo

A descrição é uma modalidade de composição textual cujo objetivo é fazer um retrato por escrito (ou não) de um lugar, uma pessoa, um animal, um pensamento, um sentimento, um objeto, um movimento etc.

Características principais:

- Os recursos formais mais encontrados são os de valor adjetivo (adjetivo, locução adjetiva e oração adjetiva), por sua função caracterizadora.

- Há descrição objetiva e subjetiva, normalmente numa enumeração.

- A noção temporal é normalmente estática.

- Normalmente usam-se verbos de ligação para abrir a definição.

- Normalmente aparece dentro de um texto narrativo.

- Os gêneros descritivos mais comuns são estes: manual, anúncio, propaganda, relatórios, biografia, tutorial.

Exemplo:

Era uma casa muito engraçada

Não tinha teto, não tinha nada

Ninguém podia entrar nela, não

Porque na casa não tinha chão

Ninguém podia dormir na rede

Porque na casa não tinha parede

Ninguém podia fazer pipi

Porque penico não tinha ali

Mas era feita com muito esmero

Na rua dos bobos, número zero

(Vinícius de Moraes)

Tipo textual injuntivo

A injunção indica como realizar uma ação, aconselha, impõe, instrui o interlocutor. Chamado também de texto instrucional, o tipo de texto injuntivo é utilizado para prever acontecimentos e comportamentos, nas leis jurídicas.

Características principais:

- Normalmente apresenta frases curtas e objetivas, com verbos de comando, com tom imperativo; há também o uso do futuro do presente (10 mandamentos bíblicos e leis diversas).



— Administração pública

Conceito

Administração Pública em sentido geral e objetivo, é a atividade que o Estado pratica sob regime público, para a realização dos interesses coletivos, por intermédio das pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

A Administração Pública pode ser definida em sentido amplo e estrito, além disso, é conceituada por Di Pietro (2009, p. 57), como “a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos”.

Nos dizeres de Di Pietro (2009, p. 54), em sentido amplo, a Administração Pública é subdividida em órgãos governamentais e órgãos administrativos, o que a destaca em seu sentido subjetivo, sendo ainda subdividida pela sua função política e administrativa em sentido objetivo.

Já em sentido estrito, a Administração Pública se subdivide em órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos que praticam funções administrativas em sentido subjetivo, sendo subdividida também na atividade exercida por esses entes em sentido objetivo.

Em suma, temos:

SENTIDO SUBJETIVO	Sentido amplo {órgãos governamentais e órgãos administrativos}.
SENTIDO SUBJETIVO	Sentido estrito {pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos}.
SENTIDO OBJETIVO	Sentido amplo {função política e administrativa}.
SENTIDO OBJETIVO	Sentido estrito {atividade exercida por esses entes}.

Existem funções na Administração Pública que são exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes da Administração que são subdivididas em três grupos: fomento, polícia administrativa e serviço público.

Para melhor compreensão e conhecimento, detalharemos cada uma das funções. Vejamos:

a. Fomento: É a atividade administrativa incentivadora do desenvolvimento dos entes e pessoas que exercem funções de utilidade ou de interesse público.

b. Polícia administrativa: É a atividade de polícia administrativa. São os atos da Administração que limitam interesses individuais em prol do interesse coletivo.

c. Serviço público: resume-se em toda atividade que a Administração Pública executa, de forma direta ou indireta, para satisfazer os anseios e as necessidades coletivas do povo, sob o regime jurídico e com predominância pública. O serviço público também regula a atividade permanente de edição de atos normativos e concretos sobre atividades públicas e privadas, de forma implementativa de políticas de governo.

A finalidade de todas essas funções é executar as políticas de governo e desempenhar a função administrativa em favor do interesse público, dentre outros atributos essenciais ao bom andamento da Administração Pública como um todo com o incentivo das atividades privadas de interesse social, visando sempre o interesse público.

A Administração Pública também possui elementos que a compõe, são eles: as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado por delegação, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa estatal.

— Observação importante:



Os direitos individuais estão elencados no caput do Artigo 5º da CF. São eles:

Direito à Vida

O direito à vida deve ser observado por dois prismas: o direito de permanecer vivo e o direito de uma vida digna.

O direito de permanecer vivo pode ser observado, por exemplo, na vedação à pena de morte (salvo em caso de guerra declarada).

Já o direito à uma vida digna, garante as necessidades vitais básicas, proibindo qualquer tratamento desumano como a tortura, penas de caráter perpétuo, trabalhos forçados, cruéis, etc.

Direito à Liberdade

O direito à liberdade consiste na afirmação de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei. Tal dispositivo representa a consagração da autonomia privada.

Trata-se a liberdade, de direito amplo, já que compreende, dentre outros, as liberdades: de opinião, de pensamento, de locomoção, de consciência, de crença, de reunião, de associação e de expressão.

Direito à Igualdade

A igualdade, princípio fundamental proclamado pela Constituição Federal e base do princípio republicano e da democracia, deve ser encarada sob duas óticas, a igualdade material e a igualdade formal.

A igualdade formal é a identidade de direitos e deveres concedidos aos membros da coletividade por meio da norma.

Por sua vez, a igualdade material tem por finalidade a busca da equiparação dos cidadãos sob todos os aspectos, inclusive o jurídico. É a consagração da máxima de Aristóteles, para quem o princípio da igualdade consistia em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida em que eles se desigualem.

Sob o pálio da igualdade material, caberia ao Estado promover a igualdade de oportunidades por meio de políticas públicas e leis que, atentos às características dos grupos menos favorecidos, compensassem as desigualdades decorrentes do processo histórico da formação social.

Direito à Privacidade

Para o estudo do Direito Constitucional, a privacidade é gênero, do qual são espécies a intimidade, a honra, a vida privada e a imagem. De maneira que, os mesmos são invioláveis e a eles assegura-se o direito à indenização pelo dano moral ou material decorrente de sua violação.

Direito à Honra

O direito à honra almeja tutelar o conjunto de atributos pertinentes à reputação do cidadão sujeito de direitos, exatamente por tal motivo, são previstos no Código Penal.

Direito de Propriedade

É assegurado o direito de propriedade, contudo, com restrições, como por exemplo, de que se atenda à função social da propriedade. Também se enquadram como espécies de restrição do direito de propriedade, a requisição, a desapropriação, o confisco e o usucapião.

Do mesmo modo, é no direito de propriedade que se asseguram a inviolabilidade do domicílio, os direitos autorais (propriedade intelectual) e os direitos reativos à herança.

Destes direitos, emanam todos os incisos do Art. 5º, da CF/88, conforme veremos abaixo:



Dimensões da qualidade nos deveres dos servidores públicos

Os direitos e deveres dos servidores públicos estão descritos na Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Entre os deveres (art. 116), há dois que se encaixam no paradigma do atendimento e do relacionamento que tem como foco principal o usuário.

São eles:

- “atender com presteza ao público em geral, prestando as informações requeridas” e
- “tratar com urbanidade as pessoas”.

Presteza e urbanidade nem sempre são fáceis de avaliar, uma vez que não têm o mesmo sentido para todas as pessoas, como demonstram as situações descritas a seguir.

- Serviços realizados em dois dias úteis, por exemplo, podem não corresponder às reais necessidades dos usuários quanto ao prazo.

- Um atendimento cortês não significa oferecer ao usuário aquilo que não se pode cumprir. Para minimizar as diferentes interpretações para esses procedimentos, uma das opções é a utilização do bom senso:

- Quanto à presteza, o estabelecimento de prazos para a entrega dos serviços tanto para os usuários internos quanto para os externos pode ajudar a resolver algumas questões.

- Quanto à urbanidade, é conveniente que a organização inclua tal valor entre aqueles que devem ser potencializados nos setores em que os profissionais que ali atuam ainda não se conscientizaram sobre a importância desse dever.

Não é à toa que as organizações estão exigindo habilidades intelectuais e comportamentais dos seus profissionais, além de apurada determinação estratégica. Entre outros requisitos, essas habilidades incluem:

- atualização constante;
- soluções inovadoras em resposta à velocidade das mudanças;
- decisões criativas, diferenciadas e rápidas;
- flexibilidade para mudar hábitos de trabalho;
- liderança e aptidão para manter relações pessoais e profissionais;
- habilidade para lidar com os usuários internos e externos.

Encerramos esse tópico com o trecho de um texto de Andrés Sanz Mulas:

“Para desenhar uma ética das Administrações seria necessário realizar as seguintes tarefas, entre outras:

- Definir claramente qual é o fim específico pelo qual se cobra a legitimidade social;
- Determinar os meios adequados para alcançar esse fim e quais valores é preciso incorporar para alcançá-lo;
- Descobrir que hábitos a organização deve adquirir em seu conjunto e os membros que a compõem para incorporar esses valores e gerar, assim, um caráter que permita tomar decisões acertadamente em relação à meta eleita;
- Ter em conta os valores da moral cívica da sociedade em que se está imerso;
- Conhecer quais são os direitos que a sociedade reconhece às pessoas.”



ADMINISTRAÇÃO GERAL

Dentre tantas definições já apresentadas sobre o conceito de administração, podemos destacar que:

“Administração é um conjunto de atividades dirigidas à utilização eficiente e eficaz dos recursos, no sentido de alcançar um ou mais objetivos ou metas organizacionais.”

Ou seja, a Administração vai muito além de apenas “cuidar de uma empresa”, como muitos imaginam, mas compreende a capacidade de conseguir utilizar os recursos existentes (sejam eles: recursos humanos, materiais, financeiros,...) para atingir os objetivos da empresa.

O conceito de administração representa uma governabilidade, gestão de uma empresa ou organização de forma que as atividades sejam administradas com planejamento, organização, direção, e controle.

O ato de administrar é trabalhar com e por intermédio de outras pessoas na busca de realizar objetivos da organização bem como de seus membros.

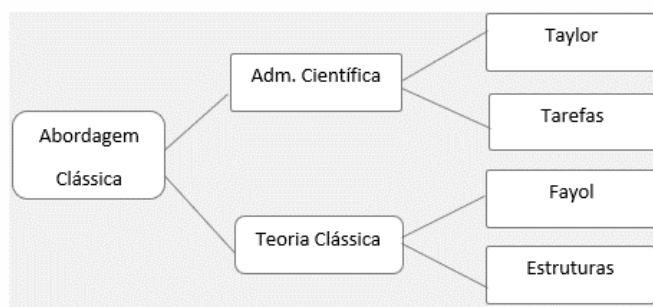
Montana e Charnov

Principais abordagens da administração (clássica até contingencial)

É importante perceber que ao longo da história a Administração teve abordagens e ênfases distintas. Apesar de existir há pouco mais de 100 (cem) anos, como todas as ciências, a Administração evoluiu seus conceitos com o passar dos anos.

De acordo com o Professor Idalberto Chiavenato (escritor, professor e consultor administrativo), a Administração possui 7 (sete) abordagens, onde cada uma terá seu aspecto principal e agrupamento de autores, com seu enfoque específico. Uma abordagem, poderá conter 2 (duas) ou mais teorias distintas. São elas:

- 1. Abordagem Clássica:** que se desdobra em Administração científica e Teoria Clássica da Administração.
- 2. Abordagem Humanística:** que se desdobra principalmente na Teoria das Relações Humanas.
- 3. Abordagem Neoclássica:** que se desdobra na Teoria Neoclássica da Administração, dos conceitos iniciais, processos administrativos, como os tipos de organização, departamentalização e administração por objetivos (APO).
- 4. Abordagem Estruturalista:** que se desdobra em Teoria Burocrática e Teoria Estruturalista da Administração.
- 5. Abordagem Comportamental:** que é subdividida na Teoria Comportamental e Teoria do Desenvolvimento Organizacional (DO).
- 6. Abordagem Sistêmica:** centrada no conceito cibernético para a Administração, Teoria Matemática e a Teoria de Sistemas da Administração.
- 7. Abordagem Contingencial:** que se desdobra na Teoria da Contingência da Administração.





A Administração Pública constitui um importante segmento da área da Administração. Ela representa o aparelhamento do Estado e funciona como o instrumento do governo para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as ações administrativas, com o objetivo de dar plena e integral satisfação das necessidades coletivas básicas¹.

Histórico da Evolução da Administração Pública

Durante uma grande parte do século XX, o nosso país buscou continuamente uma tentativa de modernização da estrutura e dos processos de Estado, com isso, em resposta as transformações que ocorreram no mundo, sendo elas sociais e econômicas, essas tentativas de melhora desenvolveram ora de forma assistemática, ora de forma mais sistêmica, reformas realizadas pelo governo federal.

Apesar de não existir na literatura especializada, podemos afirmar que de maneira geral, o Brasil passou por duas principais reformas administrativas, que foram caracterizadas pela forte tentativa de mudança na forma de administração pública. A primeira buscou a transição do modelo Patrimonialista para o Burocrático, e a segunda buscou evoluir do modelo Burocrático-Patrimonialista para o Gerencial.

A partir do ano de 1894 ocorreu uma mudança na Administração Pública representada pela presença dos militares do Exército na aliança do poder, a proclamação da República trazia expectativas que não se verificaram, pois, as estruturas de poder não mudaram e a economia continuou igual.

O regime continuava oligárquico, as eleições, fraudulentas, e o eleitorado subira apenas de um para dois por cento da população com a República. Houve realmente uma mudança significativa, a Constituição de 1891, que promoveu a descentralização política, e os governadores locais (assim como as oligarquias locais) aumentaram seu poder².

Os governadores locais teriam importância fundamental nos rumos políticos do país até o advento da era Vargas. Trata-se da política do “Café com Leite”, em que a Presidência da República ora seria exercida por um paulista (que era o produtor de café), ora por um mineiro (que era o produtor de gado/leite).

Esses “governantes” passaram a possuir mais poderes perante a União, no entanto, em muitos locais, a figura do “*Corone*” detinha mais poder que os próprios governadores, a transitoriedade/instabilidade dos governadores contribuía para esse fato.

Os primeiros movimentos sociais a reclamar por reformas foram registrados na segunda década do século XX, com a concentração das populações nas regiões metropolitanas das grandes cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre. Com o aumento da população urbana, a burguesia comercial se fortalece, algumas empresas se expandem e já não podem mais ser administradas diretamente pela família dos proprietários e com isso necessitam de um modelo de **administração profissional**.

Ainda nesse período têm-se as primeiras indústrias nacionais básicas, com o surgimento de uma nova classe burguesa: a burguesia industrial. Por volta da década 1920, havia motivos que pressionavam os governos a realizar reformas na administração, dentre eles:

- O surgimento de organizações de grande porte;
- As demandas sociais emergentes;
- A necessidade de combater a corrupção e o nepotismo vigentes;
- A necessidade de organizar a Administração Pública para alavancar o desenvolvimento da nação brasileira.

¹ CHIAVENATO, I., *Administração Geral e Pública*, Malone, SP, 2012.

² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado patrimonial ao gerencial. Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.



Orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos, sendo concebido inicialmente como um mecanismo eficaz de controle parlamentar sobre o Executivo. Ao longo do tempo, sofreu mudanças no plano conceitual e técnico (aspectos jurídico, econômico, financeiro, de planejamento e programação, gerencial e controle administrativo, por exemplo) para acompanhar a própria evolução das funções do Estado.

Conceito

Os primeiros Orçamentos de que se têm notícia eram os chamados orçamentos tradicionais, que se importavam apenas com o gasto. Eram meros documentos de previsão de receita e autorização de despesas sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental. Simplesmente se fazia uma estimativa de quanto se ia arrecadar e decidia-se o que comprar, sem nenhuma prioridade ou senso distributivo na alocação dos recursos públicos.

Era compreendido como uma peça que continha apenas a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado período, sem preocupação com planos governamentais de desenvolvimento, tratando-se, assim, de mera peça contábil-financeira. Tal conceito se revela ultrapassado, pois a intervenção Estatal na vida da sociedade aumentou de forma acentuada e, com isso, o planejamento das ações do Estado é imprescindível.

A história divide a evolução conceitual do Orçamento Público em duas fases: o Orçamento tradicional e o Orçamento moderno. Até o século XIX, os doutrinadores consideram que perdurou o Orçamento Tradicional, que, é marcado pelo controle político (orçamento como instrumento de controle) cuja preocupação, seria controlar os gastos públicos. Os gastos públicos eram vistos como um mal necessário.

A partir dos primórdios do século XX, tendo como indutor os EUA, desenvolveu-se na Administração Pública a preocupação em ser mais eficiente, visando promover o desenvolvimento econômico e social. O orçamento, antes era considera do um mero demonstrativo de autorizações legislativas e que não atendia as necessidades, passou a ser visto como algo mais que uma simples previsão de receitas ou estimativa de despesa. Este passaria a ser considerado como um instrumento de administração visando cumprir os programas de governo.

Desta forma, o Orçamento evoluiu ao longo da história para um conceito de Orçamento-programa, segundo o qual o Orçamento não é apenas um mero documento de previsão da arrecadação e autorização do gasto, que além de conter a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo, em um determinado exercício financeiro mas um documento legal, que contém programas e ações vinculados a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar no exercício (a ênfase no Orçamento-programa é nas realizações do Governo).

O orçamento é utilizado hodiernamente como instrumento de planejamento da ação governamental, possuindo um aspecto dinâmico, ao contrário do orçamento tradicional já superado, que possuía caráter eminentemente estático.

Apesar de todas as divergências existentes na doutrina, considera-se o orçamento como uma lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, não criando direitos subjetivos nem modificando as leis tributárias e financeiras.

Sendo uma lei formal, a simples previsão de despesa na lei orçamentária anual não cria direito subjetivo, não sendo possível se exigir, por via judicial, que uma despesa específica fixada no orçamento seja realizada.

São listadas as seguintes características da lei orçamentária:

- **Lei Formal:** formalmente o orçamento é uma lei, mas, conforme vimos acima, em vários casos ela não obriga o Poder Público, que pode, por exemplo, deixar de realizar uma despesa autorizada pelo legislativo; embora lei, em sentido formal não possui coercibilidade.

- **Lei Temporária:** a lei orçamentária tem vigência limitada.