



CGE-PB
*Auditor de Contas Públicas -
Comum para todas as especialidade*

LÍNGUA PORTUGUESA

Interpretação e Compreensão de texto.	1
Organização estrutural dos textos.....	2
Marcas de textualidade: coesão, coerência e intertextualidade.....	3
Tipos textuais: descrição, narração, exposição, argumentação e injunção; características específicas de cada tipo. Gêneros textuais e domínios discursivos: textos informativos, publicitários, propagandísticos, normativos, didáticos e divinatórios; características específicas de cada gênero.	6
Textos literários e não literários.	9
Tipologia da frase portuguesa.	10
Estrutura da frase portuguesa: operações de deslocamento, substituição, modificação e correção. Problemas estruturais das frases.	11
Norma culta.	12
Pontuação e sinais gráficos	15
Organização sintática das frases: termos e orações. Ordem direta e inversa.....	21
Tipos de discurso.	28
Registros de linguagem. Funções da linguagem	32
Elementos dos atos de comunicação.....	33
Estrutura e formação de palavras.	34
Formas de abreviação.....	39
Classes de palavras; os aspectos morfológicos, sintáticos, semânticos e textuais de substantivos, adjetivos, artigos, numerais, pronomes, verbos, advérbios, conjunções e interjeições; os modalizadores.	41
Semântica: sentido próprio e figurado; antônimos, sinônimos, parônimos e hiperônimos. Polissemia e ambiguidade.....	48
Os dicionários: tipos;.....	49
A organização de verbetes.....	54
Vocabulário: neologismos, arcaísmos, estrangeirismos;.....	68
Latinismos.	70
Ortografia e acentuação gráfica.	71
A crase.....	73
Exercícios.....	74
Gabarito.....	95

SUMÁRIO



LÍNGUA INGLESA

Estratégias de leitura em língua inglesa: compreensão de tipos textuais diversos; reconhecimento de informações específicas; capacidade de análise e síntese	1
Inferência e predição	2
Reconhecimento de organização semântica e discursiva.....	3
Uso de palavras mais frequentes	3
Sinonímia e antonímia.....	14
Funções retóricas	15
Percepção de metáfora e metonímia	17
Aspectos sintático-gramaticais relevantes à compreensão de texto: artigos definidos e indefinidos	18
Tempos e modos verbais.....	20
Uso de preposições.....	26
Conjunções.....	29
Pronomes	31
Modais	33
Concordância nominal e verbal	39
Formação e classe de palavras.....	41
Expressões idiomáticas.....	42
Relações de subordinação e coordenação	44
Voz passiva	45
Discurso direto e indireto.....	49
Exercícios	54
Gabarito.....	66

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Princípios Básicos da Administração Pública.....	1
Processo organizacional: planejamento, direção, comunicação, controle e avaliação	2
Gestão da Qualidade: excelência nos serviços públicos	12
Gestão de Serviços e coprodução.	16
Instrumento para Avaliação da Gestão Pública e Modelo de Excelência em Gestão Pública.....	20
Balanced scorecard.....	46
Gestão de projetos	47
Gestão de processos.....	48
Objetivos estratégicos, estratégias, indicadores de gestão, relacionamento entre estratégias e objetivos estratégicos. Mapa estratégico, administração gerencial	50
Gestão pública eficiente, eficaz e efetiva.	59

SUMÁRIO



PDCA, monitoramento e avaliação	62
Políticas públicas. O ciclo das políticas públicas (construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação)	63
Planejamento nas organizações públicas	64
O ciclo do planejamento (análise do ambiente, objetivos estratégicos, missão, visão, valores).....	66
Intermediação de interesses (clientelismo, corporativismo e neocorporativismo)	68
Corrupção e políticas públicas: fatores que influenciam a incidência de corrupção e fatores que promovem a qualidade das políticas públicas.....	74
Papel das instituições nas políticas públicas.....	75
Indicadores de políticas públicas.....	76
Noções básicas de Avaliação de Políticas públicas	78
Governança de Políticas Públicas.....	81
Exercícios.....	82
Gabarito.....	87

DIREITO CONSTITUCIONAL

Constituição da República Federativa do Brasil.....	1
Aplicabilidade das normas constitucionais; Normas de eficácia plena, contida e limitada; Normas programáticas	4
Princípios Fundamentais	7
Direitos e garantias fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, partidos políticos	9
Organização político-administrativa do Estado: Estado federal brasileiro, União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios	25
Administração Pública: disposições gerais; servidores públicos.....	38
Poder Executivo: atribuições e responsabilidades do presidente da República	47
Poder Legislativo: estrutura, funcionamento e atribuições, processo legislativo, fiscalização contábil, financeira e orçamentária, comissões parlamentares de inquérito	50
Poder Judiciário: disposições gerais, órgãos do poder judiciário e organização e competências	66
Funções essenciais à justiça: Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública.....	85
Ordem Econômica e Financeira: princípios gerais da atividade econômica; Atividade econômica do Estado.....	93
Ordem social	105
Exercícios.....	127
Gabarito.....	135

SUMÁRIO



DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública: Conceitos.....	1
Direito administrativo: Conceito; Objeto; Fontes	6
Regime jurídico-administrativo: Princípios expressos e implícitos da Administração Pública.....	11
Normas sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público (LINDB - Decreto-Lei nº 4.657/1942 e suas alterações).....	23
Poderes da administração pública	31
Serviços públicos.....	41
Regulação Estatal	58
Organização administrativa: Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista	59
Agência Reguladoras	65
Lei nº 13.303/2016 (Regime Jurídico das Estatais)	66
Entidades paraestatais e terceiro setor. Serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ...	98
Ato administrativo	101
Processo Administrativo	118
Responsabilidade civil do Estado.....	135
Agentes públicos	142
Lei Complementar Estadual nº 58/2003 e suas alterações (Regime Jurídico dos Servidores Cíveis do Estado da Paraíba)	159
Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992 e suas alterações)	189
Lei Anticorrupção.....	204
Licitação e Contratos: Leis nº 8.666/1993.....	210
Lei nº 520/2002	252
Lei nº 14.133/2021 e suas alterações	255
Transferências Voluntárias	327
Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo.....	329
Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: Capítulos II e IV da Lei nº 13.709/2018 e alterações (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD)	337
Decreto Estadual nº 41.238/2021.....	344
Lei Estadual nº 11.264/2018 que dispõe sobre o Sistema Integrado de Controle Interno do Estado da Paraíba.....	349
Lei Federal nº 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública Transformação Digital	355
Exercícios.....	369
Gabarito.....	376

SUMÁRIO

FUNDAMENTOS DA AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL

Auditoria governamental.....	1
Controle interno.....	5
Auditoria de conformidade e auditoria operacional.....	11
Instrumentos de fiscalização: Auditoria, levantamento, monitoramento, acompanhamento e inspeção.....	12
Planejamento de auditoria.....	18
Gestão de riscos no setor público.....	21
Determinação de escopo.....	23
Novo modelo das Três Linhas 2020 do Institute of Internal Auditors-IIA (atualização das Três Linhas de Defesa).....	25
Exame e avaliação do controle interno.....	42
Risco inerente, de controle e de detecção. Risco de auditoria.....	46
Matriz de Planejamento.....	50
Programa de auditoria.....	52
Papéis de trabalho.....	51
Testes de auditoria.....	58
Amostragem em auditoria.....	62
Execução da auditoria.....	64
Técnicas e procedimentos.....	68
Evidências de auditoria.....	70
Classificação de achados de auditoria. Matriz de achados.....	82
Comunicação dos resultados.....	86
Relatório de auditoria.....	87
Plano de Ação.....	91
Documentação da auditoria.....	92
Supervisão e controle de qualidade.....	95
Princípios da governança pública.....	97
Compliance aplicada à gestão pública.....	98
Gestão ESG (Environmental, Social and Governance): Conceito, princípios e normas.....	99
Normas Internacionais para o exercício profissional da Auditoria Interna (The IIA): definição de Auditoria Interna.....	103
Normas de Atributo.....	103
Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do Instituto dos Auditores Internos (IPPF/IIA - 2017).....	106
COSO-IC (COSO I) e COSO ERM – Integrating with Strategy and Performance.....	107
Exercícios.....	110

SUMÁRIO



Gabarito.....	121
---------------	-----

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conceito, tipos e formas de controle. Controle interno e externo. Controle parlamentar. Controle pelos tribunais de contas. Controle administrativo. Sistemas de controle jurisdicional da administração pública. Contencioso administrativo e sistema da jurisdição una. Controle jurisdicional da administração pública no Direito brasileiro. Controle da atividade financeira do Estado: espécies e sistemas. Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal.....	1
Constituição do Estado da Paraíba.....	10
Controle exercido pela Administração Pública.....	10
Sistema de Controle Interno.....	10
Controle judicial.....	14
Controle legislativo.....	14
Lei nº 8.429/1992, Lei nº 14.230/2021 e suas alterações (Improbidade Administrativa).....	14
Controle Social e cidadania.....	29
Governo Aberto. Noções Gerais.....	37
Transparência e Accountability.....	40
Conselhos do Usuário.....	54
Processos participativos de gestão pública: conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade.....	55
Governo Digital. Noções Gerais.....	59
Lei nº 13.460/2017 e suas alterações.....	67
Transparência da administração pública - Lei da Transparência.....	73
Dados abertos.....	74
Lei nº 12.527/2011 e suas alterações (Lei de Acesso à Informação - LAI).....	78
Exercícios.....	90
Gabarito.....	91

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Orçamento público: Conceito; Técnicas e modelos orçamentários; Princípios orçamentários.....	1
Ciclo orçamentário; Sistema e Processo orçamentário.....	16
O orçamento público no Brasil e na Constituição Federal: Sistema de planejamento..	23
Plano plurianual (PPA); Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA).....	48
Receita Pública: Conceito, classificação e estágios da Receita Pública.....	66
Despesa Pública : Conceito, classificação e estágios da Despesa Pública.....	72
Emendas parlamentares ao Orçamento.....	83

Créditos ordinários e adicionais	84
Programação e execução orçamentária e financeira; Alterações orçamentárias	85
Programação de desembolso e mecanismos retificadores do orçamento.....	90
Acompanhamento da execução : Sistemas de informações orçamentárias.....	94
Dívida ativa.....	95
Restos a pagar; Dívida flutuante e fundada	97
Despesas de exercícios anteriores	98
Suprimento de fundos	102
Suprimento de fundos	104
Lei Federal nº 4.320/1964	108
Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); Conceitos e objetivos; Planejamento; Receita PúbLica; Despesa Pública; Dívida e endividamento; Transparência, controle e fiscalizaçãO	124
Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP): Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários. 9ª edição, aprovada pela Portaria conjunta STN/SOF/ME nº 117, de 28 de outubro de 2021.....	161
Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação e decretos regulamentadores	161
Exercícios.....	173
Gabarito.....	178

SUMÁRIO



Compreender um texto trata da análise e decodificação do que de fato está escrito, seja das frases ou das ideias presentes. Interpretar um texto, está ligado às conclusões que se pode chegar ao conectar as ideias do texto com a realidade. Interpretação trabalha com a subjetividade, com o que se entendeu sobre o texto.

Interpretar um texto permite a compreensão de todo e qualquer texto ou discurso e se amplia no entendimento da sua ideia principal. Compreender relações semânticas é uma competência imprescindível no mercado de trabalho e nos estudos.

Quando não se sabe interpretar corretamente um texto pode-se criar vários problemas, afetando não só o desenvolvimento profissional, mas também o desenvolvimento pessoal.

Busca de sentidos

Para a busca de sentidos do texto, pode-se retirar do mesmo os **tópicos frasais** presentes em cada parágrafo. Isso auxiliará na apreensão do conteúdo exposto.

Isso porque é ali que se fazem necessários, estabelecem uma relação hierárquica do pensamento defendido, retomando ideias já citadas ou apresentando novos conceitos.

Por fim, concentre-se nas ideias que realmente foram explicitadas pelo autor. Textos argumentativos não costumam conceder espaço para divagações ou hipóteses, supostamente contidas nas entrelinhas. Deve-se ater às ideias do autor, o que não quer dizer que o leitor precise ficar preso na superfície do texto, mas é fundamental que não sejam criadas suposições vagas e inespecíficas.

Importância da interpretação

A prática da leitura, seja por prazer, para estudar ou para se informar, aprimora o vocabulário e dinamiza o raciocínio e a interpretação. A leitura, além de favorecer o aprendizado de conteúdos específicos, aprimora a escrita.

Uma interpretação de texto assertiva depende de inúmeros fatores. Muitas vezes, apressados, descuidamos dos detalhes presentes em um texto, achamos que apenas uma leitura já se faz suficiente. Interpretar exige paciência e, por isso, sempre releia o texto, pois a segunda leitura pode apresentar aspectos surpreendentes que não foram observados previamente. Para auxiliar na busca de sentidos do texto, pode-se também retirar dele os **tópicos frasais** presentes em cada parágrafo, isso certamente auxiliará na apreensão do conteúdo exposto. Lembre-se de que os parágrafos não estão organizados, pelo menos em um bom texto, de maneira aleatória, se estão no lugar que estão, é porque ali se fazem necessários, estabelecendo uma relação hierárquica do pensamento defendido, retomando ideias já citadas ou apresentando novos conceitos.

Concentre-se nas ideias que de fato foram explicitadas pelo autor: os textos argumentativos não costumam conceder espaço para divagações ou hipóteses, supostamente contidas nas entrelinhas. Devemos nos ater às ideias do autor, isso não quer dizer que você precise ficar preso na superfície do texto, mas é fundamental que não criemos, à revelia do autor, suposições vagas e inespecíficas. Ler com atenção é um exercício que deve ser praticado à exaustão, assim como uma técnica, que fará de nós leitores proficientes.

Diferença entre compreensão e interpretação

A compreensão de um texto é fazer uma análise objetiva do texto e verificar o que realmente está escrito nele. Já a interpretação imagina o que as ideias do texto têm a ver com a realidade. O leitor tira conclusões subjetivas do texto.

Gêneros Discursivos

Romance: descrição longa de ações e sentimentos de personagens fictícios, podendo ser de comparação com a realidade ou totalmente irreal. A diferença principal entre um romance e uma novela é a extensão do texto, ou seja, o romance é mais longo. No romance nós temos uma história central e várias histórias secundárias.



Reading Comprehension

Interpretar textos pode ser algo trabalhoso, dependendo do assunto, ou da forma como é abordado. Tem as questões sobre o texto. Mas, quando o texto é em outra língua? Tudo pode ser mais assustador.

Se o leitor manter a calma, e se embasar nas estratégias do Inglês Instrumental e ter certeza que ninguém é cem por cento leigo em nada, tudo pode ficar mais claro.

Vejamos o que é e quais são suas estratégias de leitura:

Inglês Instrumental

Também conhecido como Inglês para Fins Específicos - ESP, o Inglês Instrumental fundamenta-se no treinamento instrumental dessa língua. Tem como objetivo essencial proporcionar ao aluno, em curto prazo, a capacidade de ler e compreender aquilo que for de extrema importância e fundamental para que este possa desempenhar a atividade de leitura em uma área específica.

Estratégias de leitura

• **Skimming:** trata-se de uma estratégia onde o leitor vai buscar a ideia geral do texto através de uma leitura rápida, sem apegar-se a ideias mínimas ou específicas, para dizer sobre o que o texto trata.

• **Scanning:** através do scanning, o leitor busca ideias específicas no texto. Isso ocorre pela leitura do texto à procura de um detalhe específico. Praticamos o scanning diariamente para encontrarmos um número na lista telefônica, selecionar um e-mail para ler, etc.

• **Cognatos:** são palavras idênticas ou parecidas entre duas línguas e que possuem o mesmo significado, como a palavra “vírus” é escrita igualmente em português e inglês, a única diferença é que em português a palavra recebe acentuação. Porém, é preciso atentar para os chamados falsos cognatos, ou seja, palavras que são escritas igual ou parecidas, mas com o significado diferente, como “evaluation”, que pode ser confundida com “evolução” onde na verdade, significa “avaliação”.

• **Inferência contextual:** o leitor lança mão da inferência, ou seja, ele tenta adivinhar ou sugerir o assunto tratado pelo texto, e durante a leitura ele pode confirmar ou descartar suas hipóteses.

• **Reconhecimento de gêneros textuais:** são tipo de textos que se caracterizam por organização, estrutura gramatical, vocabulário específico e contexto social em que ocorrem. Dependendo das marcas textuais, podemos distinguir uma poesia de uma receita culinária, por exemplo.

• **Informação não-verbal:** é toda informação dada através de figuras, gráficos, tabelas, mapas, etc. A informação não-verbal deve ser considerada como parte da informação ou ideia que o texto deseja transmitir.

• **Palavras-chave:** são fundamentais para a compreensão do texto, pois se trata de palavras relacionadas à área e ao assunto abordado pelo texto. São de fácil compreensão, pois, geralmente, aparecem repetidamente no texto e é possível obter sua ideia através do contexto.

• **Grupos nominais:** formados por um núcleo (substantivo) e um ou mais modificadores (adjetivos ou substantivos). Na língua inglesa o modificador aparece antes do núcleo, diferente da língua portuguesa.

• **Afixos:** são prefixos e/ou sufixos adicionados a uma raiz, que modifica o significado da palavra. Assim, conhecendo o significado de cada afixo pode-se compreender mais facilmente uma palavra composta por um prefixo ou sufixo.

• **Conhecimento prévio:** para compreender um texto, o leitor depende do conhecimento que ele já tem e está armazenado em sua memória. É a partir desse conhecimento que o leitor terá o entendimento do assunto tratado no texto e assimilará novas informações. Trata-se de um recurso essencial para o leitor formular hipóteses e inferências a respeito do significado do texto.



PRINCÍPIOS

Os princípios jurídicos orientam a interpretação e a aplicação de outras normas. São as diretrizes do ordenamento jurídico, guias de interpretação, às quais a administração pública fica subordinada. Possuem um alto grau de generalidade e abstração, bem como um profundo conteúdo axiológico e valorativo.

Os princípios da Administração Pública são regras que surgem como parâmetros e diretrizes norteadoras para a interpretação das demais normas jurídicas.

Com função principal de garantir oferecer **coerência e harmonia** para o ordenamento jurídico e determinam a conduta dos agentes públicos no exercício de suas atribuições.

Encontram-se de maneira explícita/expressas no texto constitucional ou implícitas na ordem jurídica. Os primeiros são, por unanimidade, os chamados princípios expressos (ou explícitos), estão previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Princípios Expressos

São os princípios expressos da Administração Pública os que estão inseridos no artigo 37 “caput” da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

- Legalidade: O princípio da legalidade representa uma garantia para os administrados, pois qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei. Representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação ao abuso de poder.

O princípio apresenta um perfil diverso no campo do Direito Público e no campo do Direito Privado. No Direito Privado, tendo em vista o interesse privado, as partes poderão fazer tudo o que a lei não proíbe; no Direito Público, diferentemente, existe uma relação de subordinação perante a lei, ou seja, só se pode fazer o que a lei expressamente autorizar.

- Impessoalidade: a Administração Pública não poderá atuar discriminando pessoas de forma gratuita, a Administração Pública deve permanecer numa posição de neutralidade em relação às pessoas privadas. A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, sem discriminação nem favoritismo, constituindo assim um desdobramento do princípio geral da igualdade, art. 5.º, caput, CF.

- Moralidade: A atividade da Administração Pública deve obedecer não só à lei, mas também à moral. Como a moral reside no campo do subjetivismo, a Administração Pública possui mecanismos que determinam a moral administrativa, ou seja, prescreve condutas que são moralmente aceitas na esfera do Poder Público.

- Publicidade: É o dever atribuído à Administração, de dar total transparência a todos os atos que praticar, ou seja, como regra geral, nenhum ato administrativo pode ser sigiloso.

A regra do princípio que veda o sigilo comporta algumas exceções, como quando os atos e atividades estiverem relacionados com a segurança nacional ou quando o conteúdo da informação for resguardado por sigilo (art. 37, § 3.º, II, da CF/88).

- Eficiência: A Emenda Constitucional nº 19 trouxe para o texto constitucional o princípio da eficiência, que obrigou a Administração Pública a aperfeiçoar os serviços e as atividades que presta, buscando otimização de resultados e visando atender o interesse público com maior eficiência.

Princípios Implícitos

Os demais são os denominados princípios reconhecidos (ou implícitos), estes variam de acordo com cada jurista/doutrinador.

Destaca-se os seguintes princípios elaborados pela doutrina administrativa, dentre outros:

- Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular: Sempre que houver necessidade de satisfazer um interesse público, em detrimento de um interesse particular, prevalece o interesse público. São as prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque esta atua por conta dos interesses públicos.



Sentido sociológico; sentido político; sentido jurídico; conceito, objetos e elementos

No tocante aos sentidos sociológico, político e jurídico, são analisados pela doutrina, quando da análise das denominadas “perspectivas”¹. Mesma observação com relação ao denominado objeto.

Dando-se prosseguimento aos nossos estudos, passaremos a analisar os denominados elementos da Constituição. Tal denominação surgiu em virtude de o fato das normas constitucionais serem divididas e agrupadas em pontos específicos, com conteúdo, origem e finalidade diversos.

Conquanto haja essa divisão e o agrupamento em questão, é de se registrar que nossa doutrina é divergente com relação aos elementos da Constituição, não se podendo afirmar que uma classificação está correta e a outra errada.

Em que pese essa divergência, remetemos à clássica divisão dada pelo Ilustre Prof. José Afonso da Silva. Senão, vejamos.

a) Elementos orgânicos – estabelecem as normas que regulam a estrutura do Estado e do Poder (Títulos III e IV, da CF);

b) Elementos limitativos – dizem respeito às normas que compõem os direitos e garantias fundamentais, limitando a atuação estatal;

c) Elementos sócio ideológicos – estabelecem o compromisso da Constituição entre o Estado Individualista e o Estado intervencionista (Título VII, da CF);

d) Elementos de estabilização constitucional – são as normas constitucionais destinadas a assegurar a solução de conflitos constitucionais, a defesa da CF, do Estado e das instituições democráticas. Eles constituem os instrumentos de defesa do Estado e buscam garantir a paz social (Artigos 34 a 36, da CF);

e) Elementos formais de aplicabilidade – encontram-se nas normas que estabelecem regras de aplicação das Constituições (ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Classificações das constituições

Registre-se que a doutrina brasileira costuma utilizar-se de variados critérios de classificação das constituições, existindo variação entre eles.

a) Quanto à origem – as Constituições poderão ser **outorgadas** (aquelas impostas pelo agente revolucionário que não recebeu do povo a legitimidade para, em nome dele, atuar), **promulgadas** (fruto do trabalho de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita diretamente pelo povo).

Ela é também denominada de democrática, votada ou popular), **cesaristas** (não é propriamente outorgada, nem democrática, ainda que criada com a participação popular, vez que essa visa apenas ratificar a vontade do detentor do poder).

Conhecidas também como bonapartistas) e, **pactuadas ou dualistas** (são aquelas que surgem através de um pacto entre as classes dominante e oposição).

b) Quanto à forma – as Constituições podem ser **escritas** (instrumentais) ou **costumeiras** (não escritas).

c) Quanto à extensão – elas podem ser **sintéticas** (aquelas que apenas vinculam os princípios fundamentais e estruturais do Estado. São também denominadas de concisas, breves, sumárias, sucintas ou básicas) ou **analíticas** (são as Constituições que abordam todos os assuntos que os representantes do povo entenderem por fundamentais).

1 <https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivos/8713b4e79cb9270ecc075bfab3b84b2a.pdf>



— Estado

Conceito, Elementos e Princípios

Adentrando ao contexto histórico, o conceito de Estado veio a surgir por intermédio do antigo conceito de cidade, da polis grega e da civitas romana. Em meados do século XVI o vocábulo Estado passou a ser utilizado com o significado moderno de força, poder e direito.

O Estado pode ser conceituado como um ente, sujeito de direitos, que possui como elementos: o povo, o território e a soberania. Nos dizeres de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2010, p. 13), “Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano”.

O Estado como ente, é plenamente capacitado para adquirir direitos e obrigações. Ademais, possui personalidade jurídica própria, tanto no âmbito interno, perante os agentes públicos e os cidadãos, quanto no âmbito internacional, perante outros Estados.

Vejamos alguns conceitos acerca dos três elementos que compõem o Estado:

– Povo: Elemento legitima a existência do Estado. Isso ocorre por que é do povo que origina todo o poder representado pelo Estado, conforme dispões expressamente art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O povo se refere ao conjunto de indivíduos que se vincula juridicamente ao Estado, de forma estabilizada.

Entretanto, isso não ocorre com estrangeiros e apátridas, diferentemente da população, que tem sentido demográfico e quantitativo, agregando, por sua vez, todos os que se encontrem sob sua jurisdição territorial, sendo desnecessário haver quaisquer tipos de vínculo jurídico do indivíduo com o poder do Estado.

Com vários sentidos, o termo pode ser usado pela doutrina como sinônimo de nação e, ainda, no sentido de subordinação a uma mesma autoridade política.

No entanto, a titularidade dos direitos políticos é determinada pela nacionalidade, que nada mais é que o vínculo jurídico estabelecido pela Constituição entre os cidadãos e o Estado.

O Direito nos concede o conceito de povo como sendo o conjunto de pessoas que detém o poder, a soberania, conforme já foi explicitado por meio do art. 1º. Parágrafo único da CFB/88 dispendo que “Todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

– Território: pode ser conceituado como a área na qual o Estado exerce sua soberania. Trata-se da base física ou geográfica de um determinado Estado, seu elemento constitutivo, base delimitada de autoridade, instrumento de poder com vistas a dirigir o grupo social, com tal delimitação que se pode assegurar à eficácia do poder e a estabilidade da ordem.

O território é delimitado pelas fronteiras, que por sua vez, podem ser naturais ou convencionais. O território como elemento do Estado, possui duas funções, sendo uma negativa limitante de fronteiras com a competência da autoridade política, e outra positiva, que fornece ao Estado a base correta de recursos materiais para ação.

Por traçar os limites do poder soberanamente exercido, o território é elemento essencial à existência do Estado, sendo, desta forma, pleno objeto de direitos do Estado, o qual se encontra a serviço do povo e pode usar e dispor dele com poder absoluto e exclusivo, desde que estejam presentes as características essenciais das relações de domínio. O território é formado pelo solo, subsolo, espaço aéreo, águas territoriais e plataforma continental, prolongamento do solo coberto pelo mar.



A auditoria pode ser compreendida como um dos principais instrumentos de que o gestor dispõe para assegurar a efetividade do controle, assumindo importância incontestável, notadamente no setor público, tendo em vista a necessidade de aferir a fidedignidade da prestação de contas dos recursos aplicados.

Objetivos da Auditoria Governamental¹

A auditoria governamental é uma atividade independente com o objetivo de avaliação e consultoria desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. Tem como propósito aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco.

A auditoria no Poder Executivo Federal é exercida pelo conjunto de Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) com os seguintes órgãos:

- a) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e as Controladorias Regionais da União nos estados, que fazem parte da estrutura do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);
- b) Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, e respectivas unidades setoriais;
- c) Auditorias Internas Singulares (AUDIN) dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta.

A estrutura da auditoria deve contemplar as três linhas de defesa da gestão a qual deve comunicar, de maneira clara, as responsabilidades de todos os envolvidos, provendo uma atuação coordenada e eficiente, na seguinte sequência:

Primeira Linha de Defesa: é responsável por identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização. Contempla os controles primários, que devem ser instituídos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas durante a execução de atividades, na forma a assegurar sua adequação e eficácia, onde devem ser integrados ao processo de gestão, dimensionados e desenvolvidos na proporção requerida pelos riscos, de acordo com a natureza, a complexidade, a estrutura e a missão da organização;

Segunda Linha de Defesa: onde estão situadas os níveis da gestão e objetivam assegurar que as atividades realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada. São destinadas a apoiar o desenvolvimento da auditoria e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da primeira linha de defesa, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle financeiro, orientação e treinamento. Os Assessores e Assessorias Especiais de Controle Interno (AECI) nos Ministérios integram a segunda linha de defesa e podem ter sua atuação complementada por outras estruturas específicas definidas pelas próprias organizações.

Terceira Linha de Defesa: é representada pela atividade de auditoria governamental, que presta serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade. Essas atividades devem ser desempenhadas com o propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e a atuação das organizações que as gerenciam.

Princípios e Requisitos Éticos

1 http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-3_2017-alterada.pdf



Controle exercido pela Administração Pública (controle interno)

A princípio, infere-se que a teoria da separação dos poderes possui em sua essência, de acordo com Montesquieu, o objetivo certo de limitar arbítrios de maneira que venha a proteger os direitos individuais. Isso por que, grande parte dos detentores do Poder tende a adquirir mais poder, situação tal, que, caso não esteja sujeita a controle, culminará no abuso, ou até no absolutismo.

Para evitar esse tipo de distorção, Montesquieu propôs a teoria dos freios e contrapesos, por meio da qual os poderes constituídos possuem a incumbência de controlar, freando e contrabalanceando as atuações dos demais poderes, de maneira que cada um deles tenha autonomia, possua liberdade, porém, uma liberdade sob vigilância. Nesse sentido, o Poder Legislativo edita leis que podem ser vetadas ou freadas pelo Poder Executivo, que poderá ter seu veto derrubado ou freado pelo Poder Legislativo. Ou seja, não concordando o Executivo com a derrubada de um veto vindo a entender que a lei aprovada seja inconstitucional, deterá o poder de incumbir a matéria à análise do Poder Judiciário que irá dirimir o conflito, como por exemplo, uma ADI ajuizada pelo Presidente da República. O Judiciário contém os membros de sua cúpula (STF), que são indicados pelo chefe de outro Poder, no caso, o Presidente da República, sendo a indicação restrita à aprovação de uma das Casas do Parlamento (Senado Federal), o que acaba por ser uma espécie de controle prévio.

Desta maneira, percebe-se que no Estado Democrático de Direito, o próprio ordenamento jurídico dispõe de mecanismos que possibilitam o controle de toda a atuação do Estado. Tais instrumentos tem como objetivo, garantir que tal atuação se mantenha sempre consolidada com o direito, visando ao interesse público e mantendo o respeito aos direitos dos administrados.

Em relação à localização do órgão de controle, infere-se que pode ser interno ou externo. Vejamos:

• **Controle interno:** é realizado por órgãos de um Poder sobrepondo condutas que são praticadas na direção desse mesmo Poder, ou, ainda, por um órgão de uma pessoa jurídica da Administração indireta sobre atos que foram praticados pela própria pessoa jurídica da qual faz parte. No controle interno o órgão controlador encontra-se inserido na estrutura administrativa que deve ser controlada.

Em alguns casos, o controle interno decorre da hierarquia, pois esta possibilita aos órgãos hierarquicamente superiores controlar os atos praticados pelos que lhe são subordinados. Em resumo, o controle interno que venha a depender da existência de hierarquia entre controlador e controlado, é aquele exercido pelas chefias sobre seus subordinados, sendo o tradicional “sistema de controle interno” é organizado por lei incumbida de lhe definir as atribuições, não dependendo de hierarquia para o exercício de suas prerrogativas.

• **Controle externo:** é realizado por órgão estranho à estrutura do Poder controlado. Verificamos tal fato, em termos práticos, quando por exemplo, um Tribunal de Contas Estadual passa a julgar as contas no âmbito dos poderes legislativo ou judiciário.



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 considerado 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.