

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Especialização em Gestão Pública

PLANO PLURIANUAL E ORÇAMENTO PÚBLICO

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos



© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

S237p

Santos, Rita de Cássia

Plano plurianual e orçamento público / Rita de Cássia Santos. – Florianópolis :
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.
106p. : il.

Especialização em Gestão Pública

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-7988-031-5

1. Plano plurianual. 2. Orçamento público. 3. Administração pública. 4. Políticas
públicas. 5. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível
Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 351.72

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Rogério da Silva Neves

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Nara Maria Pimentel

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Francisco das Chagas Miranda Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTORA DO CONTEÚDO

Rita de Cássia Santos

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Andreza Regina Lopes da Silva
Denise Aparecida Bunn

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz
Igor Baranenko

Projeto Gráfico e Finalização
Annye Cristiny Tessaro

Diagramação
Rita Castelan

Revisão Textual
Barbara da Silveira Vieira
Claudia Leal Estevão Brites Ramos

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse Programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio dos Polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa

incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes IPES, com o apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira, compromisso deste governo.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

Unidade 1 – Introdução ao planejamento e ao orçamento público

O papel do orçamento na gestão pública	15
O que é orçamento público?	18
Sistema brasileiro de planejamento e orçamento	20
Plano Plurianual	22
Finalidade e conteúdo	22
Estrutura	25
Elaboração do PPA	30
Execução do PPA	33
Avaliação do PPA	35
Lei de Diretrizes Orçamentárias	37
Finalidade e conteúdo	37
Elaboração da LDO	40
Lei Orçamentária Anual	42
Finalidade e conteúdo.....	42

Unidade 2 – Classificações orçamentárias das receitas e despesas e sistemas de informações orçamentárias

Receitas Públicas	53
Classificação orçamentária das receitas	56

Despesas Públicas	65
Classificação orçamentária das despesas	65
Sistemas de informações orçamentárias	79

Unidade 3 – Elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual

Elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo	87
Orçamento participativo	90
Apreciação legislativa da proposta orçamentária	92
Créditos adicionais e alterações da Lei Orçamentária Anual	96
Processo de execução do orçamento	99
Cronograma de desembolso e programação financeira	99
Licitação	102
Empenho, liquidação e pagamento	103
Analisando o perfil das despesas	107
Execução de despesas por convênios e contratos	110

Unidade 4 – O orçamento como processo evolutivo

Gênese e evolução do orçamento público	127
Evolução do orçamento público no Brasil	134
O modelo atual de planejamento e orçamento	138
Desafios para o aperfeiçoamento do orçamento público	140

Considerações Finais	148
-----------------------------------	-----

Referências	150
--------------------------	-----

Minicurrículo	154
----------------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Ao longo de muitas décadas, as administrações públicas constituídas no Brasil, em todos os níveis de governo – federal, estadual e municipal – foram conduzidas à luz de instrumentos e experiências muito pobres de planejamento. Diferentes fatores foram combinados para nos tornar cidadãos e agentes públicos pouco familiarizados com o que vem a ser planejamento, em geral, e planejamento das ações governamentais, em particular, a saber:

- ▶ a instabilidade política e econômica;
- ▶ a ausência de cultura de planejamento;
- ▶ o imediatismo no trato dos problemas;
- ▶ a apropriação patrimonialista dos recursos coletivos; e
- ▶ as deficiências das técnicas de gestão.

As consequências da falta de vivência e de experiência acumulada em planejamento se traduzem em dificuldades de compreensão sobre os problemas a serem tratados, baixa eficiência no uso dos recursos, pouca eficácia das soluções adotadas, falta de efetividade das ações governamentais e desperdício de tempo, esforço humano e recursos.

É importante reconhecermos que o orçamento público pode ser instrumento de boa ou de má gestão pública, dependendo da qualidade do planejamento que ele reflita. O orçamento público é simplesmente a sistemática por meio da qual se estimam as receitas e se fixam os gastos a serem financiados com tais receitas. Nessa qualidade, ele é sempre instrumento de planejamento e de



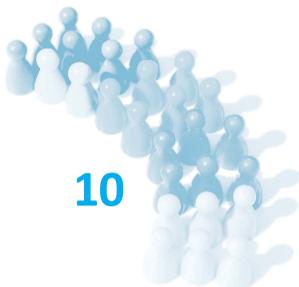
gestão pública. Cabe a nós aprender a torná-lo cada vez mais adequado e colocá-lo a serviço do desenvolvimento humano e ambiental em nosso País.

O objetivo desta disciplina, estudante, não é só familiarizá-lo com as classificações orçamentárias e com o processo de elaboração e de execução do orçamento público. Isso será feito, certamente, mas dentro de um processo de aprendizagem teórica e prática que lhe capacite transpor os conhecimentos adquiridos para sua realidade profissional e permita-lhe não somente avaliar a qualidade do planejamento orçamentário do seu órgão ou governo, como também intervir, como cidadão ou como agente público, na elaboração e implementação desse instrumento.

Iniciaremos nossa disciplina, portanto, pela discussão dos instrumentos de planejamento de políticas públicas, que são os planos e programas de governo dos quais o orçamento deve emanar. Essa discussão passa pelo exame do desenho orçamentário trazido pela Constituição Federal de 1988, que deu importante passo na restauração das práticas de planejamento governamental no País ao integrar planejamento e orçamento no mesmo processo decisório de alocação dos recursos públicos.

Na primeira Unidade, abordaremos as funções e o conteúdo das leis orçamentárias criadas pela Constituição de 1988: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Apesar de encontramos uma tendência de senso comum em identificar “orçamento público” como “Lei Orçamentária Anual”, o orçamento público é, na verdade, a conjunção das três leis mencionadas anteriormente, cada qual contribuindo para o planejamento das ações segundo enfoques e horizontes próprios.

O processo de elaboração e de execução da LOA, em particular, será deixado para a segunda e terceira Unidades, pois sua discussão demandará, preliminarmente, da familiaridade conquistada com a ferramenta eletrônica que será o laboratório no qual poderemos exercitar, na prática, os conceitos e conhecimentos adquiridos. Tal ferramenta é o sistema SIGA Brasil, que faculta a



manipulação direta, pela internet, da base de dados do orçamento da União, relativamente a todo o processo orçamentário, desde a proposta elaborada pelo Poder Executivo até a execução das despesas orçadas e dos convênios firmados, passando pela intervenção do Poder Legislativo por meio de emendas parlamentares. Uma vez capacitados no sistema SIGA Brasil, estaremos aptos a alternar texto e laboratório para os assuntos que se seguirão.

A terceira Unidade abordará as fases e os procedimentos de preparação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo e a sua apreciação pelo Poder Legislativo, buscando investigar empiricamente as diferenças entre o orçamento que se propõe e o orçamento que se aprova. De posse de todas essas informações concretas sobre o processo de elaboração do orçamento público ano a ano, ganhamos a possibilidade de contrastá-lo com os planos e instrumentos de políticas públicas e de avaliarmos se estamos alocando corretamente os recursos, ou seja, se estamos usando o orçamento como bom instrumento de planejamento.

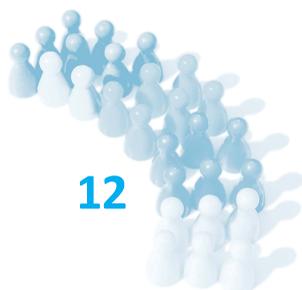
Ainda na Unidade 3, discutiremos o orçamento como instrumento de gestão das políticas e ações governamentais, por meio da execução das despesas autorizadas na LOA. Veremos que, muitas vezes, deficiências no planejamento, inclusive decorrentes de nossa dificuldade em ajustar os planos à realidade do País, do Estado ou do município, acabam resultando em baixos níveis de execução orçamentária de programas e ações. Faremos exercícios práticos que nos permitirão criar indicadores de execução orçamentária e coligir informações para avaliarmos o desempenho do orçamento.

Por fim, na quarta Unidade deste livro, trataremos dos desafios que se apresentam à gestão dos recursos públicos em nosso País e os aperfeiçoamentos que se fazem necessários em nosso atual modelo de planejamento e orçamento. Faremos isso por meio de um passeio histórico pelos caminhos que percorremos na evolução do orçamento público, desde sua criação até os dias atuais, buscando compreender os seguintes aspectos: como e por que se deu a criação do orçamento público? De que modo o orçamento

foi se transformando ao longo do tempo? O nosso modelo atual é satisfatório? Em que aspectos ele precisa ser melhorado?

Ao final dessa jornada, você deverá estar apto a continuar sua interação com o orçamento público de forma autônoma e a combinar as informações que ele lhe propicia sobre as ações governamentais com os conteúdos das demais disciplinas, em busca de uma compreensão sistêmica das qualidades e das carências da gestão pública no Brasil.

Professora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos



UNIDADE 1

INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO E AO ORÇAMENTO PÚBLICO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Discutir a relação entre políticas públicas e orçamento;
- ▶ Evidenciar o desenho do sistema brasileiro de planejamento e orçamento;
- ▶ Analisar a função, o conteúdo e a composição do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias e mostrar o seu processo de elaboração, apreciação legislativa e execução; e
- ▶ Descrever o papel da Lei Orçamentária Anual e seus princípios reguladores.

O PAPEL DO ORÇAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

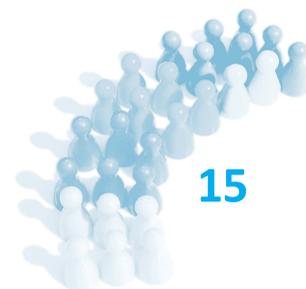
Caro estudante,

Estamos iniciando a disciplina Plano Plurianual e Orçamento Público. Nesta primeira Unidade, discutiremos a relação entre orçamento público e planos e programas de governo. Veremos que o orçamento público revela-se importante instrumento de gestão pública, pois todas as ações de governo que demandam a aplicação de recursos financeiros têm, necessariamente, de passar pelo orçamento. Portanto, ele reflete a qualidade do planejamento na Administração Pública e fornece os instrumentos para a implementação, o acompanhamento, o controle e a avaliação das ações de governo. Examinaremos como a Constituição Federal de 1988 concebe o sistema brasileiro de planejamento e orçamento e, em seguida, discutiremos cada uma das três leis orçamentárias que compõem esse sistema: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Leia o texto com atenção e realize as atividades propostas. Se tiver dúvidas, não hesite em consultar o seu tutor.

Bons estudos!

Vamos iniciar nosso estudo recordando que gestão pública é a arte de planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar assuntos de interesse coletivo por meio da mobilização de estruturas e recursos do Estado. Ela visa, fundamentalmente, garantir o bem-



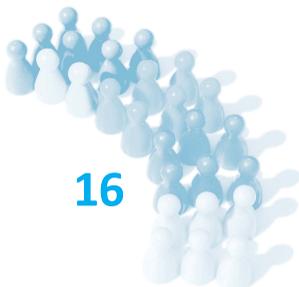
estar da comunidade, zelando pela manutenção dos bens e serviços públicos e pelo enfrentamento de situações consideradas problemáticas pelos cidadãos.

Mas o que o orçamento público tem a ver com isso?

Veremos, nesta Unidade, que o orçamento público é um dos principais instrumentos que o gestor público dispõe para dar cumprimento às suas funções e que, sem o amparo do orçamento público, ele pouco pode fazer.

Para o gestor público, saber lidar com orçamento é importante por três razões principais:

- ▶ As demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no orçamento público: a solicitação da comunidade para a construção de uma nova escola primária, por exemplo, somente poderá ser atendida se houver recursos para investimento no programa de educação do orçamento público. Se esses recursos não estiverem previstos no orçamento, o governante não poderá construir a escola, mesmo que o queira.
- ▶ As leis que regulamentam as atividades econômicas, sociais, culturais e políticas da comunidade dependem de recursos do orçamento público para sua aplicação: uma lei que estabeleça a coleta seletiva de lixo, por exemplo, implicará uma série de novos gastos para o recolhimento, o armazenamento e a destinação dos resíduos sólidos. Para que essa lei saia do papel, é preciso que o programa de coleta de resíduos sólidos tenha previsão de recursos no orçamento para a sua implantação e manutenção ao longo do tempo.
- ▶ Os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem ser desviados do que está autorizado no orçamento



público nem conflitar com o interesse público. Por exemplo, se o orçamento público prevê recursos para a construção de quadras poliesportivas, a sua execução orçamentária deve apresentar, a um custo razoável, quadras construídas onde exista demanda e um projeto de construção ligado a uma política maior de desenvolvimento social pelo esporte. Ao gestor público compete realizar o acompanhamento da execução orçamentária, para verificar não apenas se os gastos estão de acordo com a autorização dada pelo legislativo mas também analisar se as ações estão sendo realizadas a um custo razoável (eficiência), se estão voltadas para resolver problemas da comunidade (eficácia) e se estão promovendo o desenvolvimento do município (efetividade).

Por essas razões, podemos afirmar que o orçamento público é instrumento central de gestão, possibilitando a tradução do planejamento estratégico em programas de trabalho, o acompanhamento gerencial das ações no curso de sua execução e o controle dos atos de governo, tanto por meio da fiscalização formal quanto da avaliação de desempenho.

O orçamento e o processo orçamentário da União, do seu Estado ou do seu município apresentam atributos de planejamento e transparência necessários a uma boa gestão dos recursos públicos?

Nesta disciplina, começaremos a construir as bases para um entendimento dessa questão central, no contexto do sistema brasileiro de planejamento e orçamento. Antes, porém, vamos compreender melhor o que é orçamento público.



O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO?

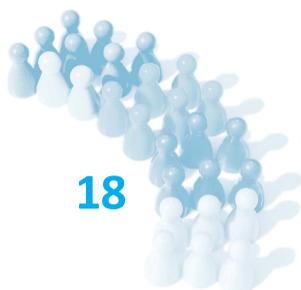
Em termos simples, o orçamento público reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Na sua forma, portanto, ele é um documento contábil de receitas e despesas.

Vamos refletir um pouco: que problemas e propostas de ação devem constar do orçamento? De que forma ele deve ser elaborado e executado?

Observe que, ao responder a essas perguntas, estaremos reconhecendo no orçamento público mais do que um conjunto de registros de receitas e despesas:

- ▶ de um lado, ao definir que receitas serão arrecadadas e que despesas serão financiadas com essas receitas, o orçamento promove uma redistribuição de recursos entre os diferentes segmentos da sociedade, para o benefício de toda a coletividade; e
- ▶ por outro lado, a definição de quem participará da elaboração do orçamento e de como se dará sua execução confere poderes políticos, sociais e econômicos a determinados atores.

Podemos perceber, portanto, que o orçamento não é apenas um instrumento contábil de gestão e controle, mas fundamentalmente



um instrumento político de alocação de recursos econômicos e sociais entre segmentos da sociedade.

Para a gestão pública, o orçamento é importante na medida em que se torna um instrumento para a consecução de ações que façam sentido para a comunidade e que atendam ao interesse público. Nas diversas áreas de intervenção governamental – saúde, educação, habitação, transporte e outras –, o orçamento deve refletir um planejamento de boa qualidade e deve conter as ações e os atributos necessários para a obtenção de um resultado satisfatório para a sociedade.

SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Depois de muitas décadas de uma gestão de Administração Pública conturbada por desequilíbrios econômicos e instabilidade política e social, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a retomada de um processo amplo de planejamento. Longe de restringir ao modelo dos grandes planos nacionais adotados ao longo do século XX, a Constituição preconizou:

- ▶ a adoção de sistema de planejamento constituído por planos e programas nacionais, regionais e setoriais;
- ▶ a consolidação de um Plano Plurianual de médio prazo; e
- ▶ que o detalhamento deve ser feito anualmente por meio de uma Lei Orçamentária Anual, elaborada e executada de acordo com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, igualmente de periodicidade anual.

A relação entre planejamento e orçamento se dá na interação desses instrumentos, cuja dinâmica é importante ao gestor público conhecer.

Estamos falando de planos e planejamentos de médio e longo prazo por setor. O que você entende por essas especificações?



Como médio e longo prazo podemos considerar os planos, os programas e as políticas elaboradas para as diversas áreas de governo. Alguns desses instrumentos decorrem de leis federais, outros de normas locais. Por exemplo:

- ▶ o plano municipal de saúde, exigido pela Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990, para que o município receba recursos do Sistema Único de Saúde;
- ▶ o plano municipal de assistência social, exigido pela Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para que o município receba repasses federais para assistência social;
- ▶ o plano diretor local, exigido pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001); e
- ▶ o plano municipal de educação, consoante o Plano Nacional de Educação e seus planos decenais (Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

O orçamento público organiza a programação de gastos por área de atuação governamental, compatibilizando o conteúdo dos planos setoriais com as orientações estratégicas do governo. Assim, a programação de gastos do orçamento será tão boa quanto boa for a qualidade desses planos de médio e longo prazo.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário é composto de leis orçamentárias, dos órgãos envolvidos no processo orçamentário e das normas que regem a elaboração e execução dessas leis, quais sejam:

- ▶ Plano Plurianual (PPA).
- ▶ Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- ▶ Lei Orçamentária Anual (LOA).

A seguir, veremos o papel e o conteúdo de cada uma dessas leis, bem como a relação que se estabelece entre elas, conforme definido pela Constituição de 1988.

PLANO PLURIANUAL

É uma lei orçamentária que define as ações de governo para um período igual ao do mandato presidencial (atualmente de quatro anos) e evidencia, em quadros demonstrativos, quais serão os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos durante esse período.

FINALIDADE E CONTEÚDO

O PPA define as estratégias, diretrizes e metas do governo para o médio prazo. Não se trata apenas de propor ações a serem implementadas em dado período, mas sim de instituir um plano de ação que, partindo de um **planejamento estratégico***, discrimine os objetivos de governo a serem perseguidos durante o mandato do chefe do poder executivo, estabeleça os programas setoriais a serem implementados e defina as fontes de financiamento e as metodologias de elaboração, gestão, avaliação e revisão dos programas. O PPA abrange, ainda, as ações não orçamentárias que contribuam para os objetivos dos programas. Observe a Figura 1.

***Planejamento estratégico** – planejamento sistêmico das metas de longo prazo e dos meios disponíveis para alcançá-las. Considera não somente os aspectos internos à organização, mas principalmente o ambiente externo no qual a empresa está inserida.
Fonte: Lacombe (2004).



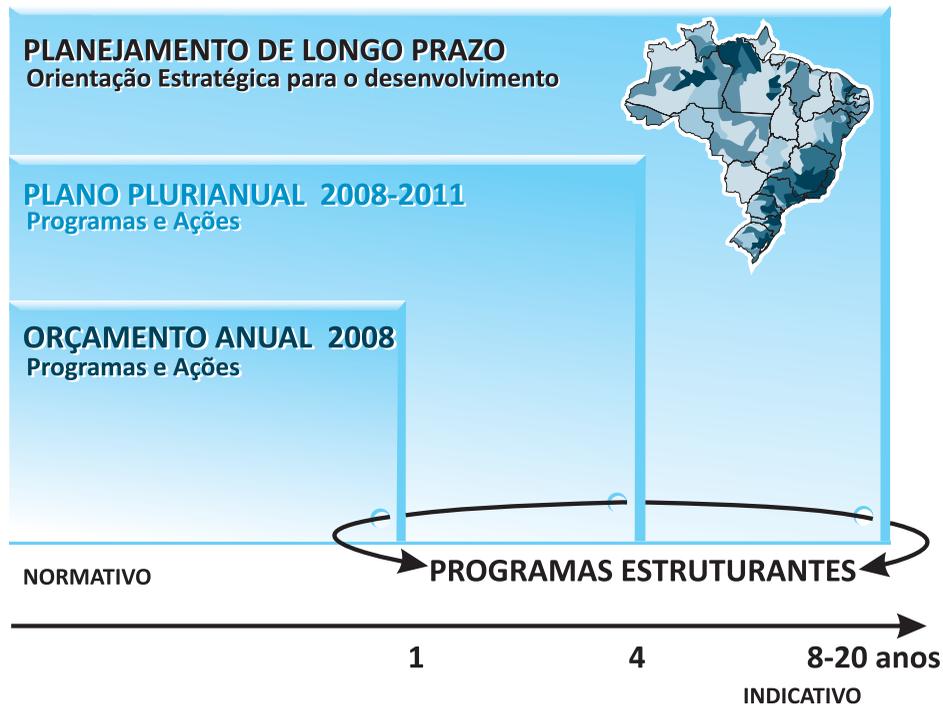


Figura 1: Integração entre planejamento e orçamento

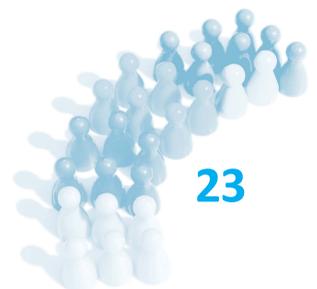
Fonte: BRASIL (2007, p. 42)

Note o papel do PPA como instrumento de planejamento intermediário entre o planejamento de longo prazo e a programação orçamentária de curto prazo.

Agora, vamos analisar o que diz a Constituição Federal de 1988, art. 165, §1º sobre o PPA:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

Observe, primeiramente, que esse dispositivo constitucional não traz propriamente uma definição do que seja o PPA. A definição do PPA, seus conceitos, sua organização, sua elaboração e sua execução deverão ser objeto da lei geral de finanças públicas prevista no artigo 165, §9º, da Constituição Federal, ainda pendente de votação pelo Congresso Nacional. Na falta dessa lei,



a regulamentação tem se dado por decretos e portarias do Poder Executivo Federal e por normas suplementares locais.

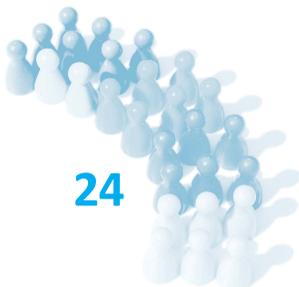
O que o dispositivo constitucional faz é estabelecer condições que deverão ser observadas pelo PPA. Uma dessas condições é que o PPA especifique as despesas de capital a serem realizadas na vigência do plano e explicita a que objetivos e metas essas despesas estão relacionadas.

O PPA deve discriminar as despesas de capital, bem como outras despesas delas decorrentes. Mas a que essas despesas estão relacionadas? Você sabe?

As despesas de capital são aquelas relativas, principalmente, a obras, instalações, equipamentos e material permanente, ou seja, despesas que contribuam, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001). Temos ainda as despesas decorrentes das despesas de capital que envolvem todos os gastos relacionados à manutenção das obras, às instalações, aos equipamentos e ao custeio de sua utilização e funcionamento. Por exemplo, a construção do edifício-sede de um hospital é despesa de capital da qual decorrem importantes despesas correntes, relacionadas não somente com a manutenção do prédio, mas também com o funcionamento dos serviços de saúde ao qual o prédio se destina (contratação e remuneração dos médicos, aquisição de medicamentos, pagamento de energia, água, telefone etc.).

Outra despesa que deve ainda estar presente no PPA é a despesa relativa ao programa de duração continuada, que inclui despesas com a manutenção de bens e serviços já existentes.

Note que a ênfase do dispositivo constitucional volta-se, claramente, para a definição de obras e equipamentos de caráter **estruturante** ao desenvolvimento local, estadual ou nacional, bem como ao planejamento do conjunto de serviços públicos e ações de



caráter **permanente**. Na consideração desses dois aspectos, residem a natureza estratégica e a razão de ser do PPA, qual seja, a realização de ações estruturantes e permanentes para alavancar o desenvolvimento humano, social e econômico.

A Constituição Federal define, ainda, que todas as despesas do PPA devem ser regionalizadas. No caso da União, a regionalização se dá pelas cinco macrorregiões definidas pelo IBGE – Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Além dessas, é utilizada também a categoria “Nacional” para as despesas que não são regionalizadas ou que, por sua natureza, não se prestam à regionalização. No caso dos Estados e municípios, a regionalização se reporta a distritos definidos segundo critérios do governo local (regiões administrativas, distritos sanitários etc.).

O PPA tem, na concepção do sistema orçamentário brasileiro, a função primordial de orientar a programação de ações da Administração Pública, as quais deverão estar sempre em consonância com aquele. É o que se depreende de vários dispositivos constitucionais.

ESTRUTURA

O sistema brasileiro de orçamento adota como princípio básico de planejamento a organização das informações orçamentárias em programas formulados a partir dos planos estratégicos de longo prazo e da previsão de recursos por área.

Programa é um conjunto de ações que visam à concretização de um objetivo nele estabelecido.





Veja esta lei que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011 no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>.

Essa e outras definições, aplicáveis ao PPA Federal 2008-2011, estão mensuradas na Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008. Essa lei estabelece que o PPA se componha de duas partes, quais sejam:

- ▶ **Base estratégica:** na qual é feita uma análise da situação econômica e social. Também define as diretrizes, os objetivos e as prioridades do governo, estima os recursos orçamentários por setor e identifica as diretrizes, os objetivos e as prioridades dos órgãos setoriais.
- ▶ **Programas:** apresenta a identificação dos problemas a serem solucionados, dos objetivos a serem alcançados e das ações necessárias à consecução desses objetivos.

O PPA discrimina, ainda, os Programas Finalísticos, ou seja, aqueles que proporcionam bens ou serviços para atendimento direto a demandas da sociedade. Cada programa traz metas e indicadores de desempenho. Os demais programas são classificados como Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, compreendendo aqueles voltados para: a oferta de serviços ao próprio Estado; a gestão de políticas; e o apoio administrativo.

A título de ilustração, analise a Figura 2, a seguir, que mostra um programa constante do PPA Federal 2008/2001 na área de abastecimento alimentar:

Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008 - 2001 Valores em R\$ 1,00

Anexo I – Programa de Governo – Finalístico **A**

Objetivo de Governo Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de rendas
 Objetivo Setorial Impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio

Programa 0352 Abastecimento Agroalimentar Órgão Responsável 22000 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)

Objetivo Contribuir para a sustentabilidade da atividade agropecuária, mediante a implementação de políticas públicas e de mecanismos de apoio à produção à comercialização e ao armazenamento, bem como manter estoques de produtos agropecuários para a regularidade do abastecimento interno visando o equilíbrio de preços ao consumidor e a segurança alimentar da população brasileira
 Público-alvo Produtor rural, agricultores familiares, agrônômicos, assentados da reforma agrária, usuários de informação e conhecimento, instituições financeiras e de comercialização, agentes de transportes e armazenamento, famílias em situação de risco nutricional, governo segmento varejista

Indicador (Unidade de Medida)	Referência		2011	Regionalização	Consolidação dos Totais	Valores do Programa Esfera/Cat.		Totais
	Data	Índice				2008	2009	
Margem de Disponibilidade de Algodão em Pluma (percentagem)	30/11/2003	15,00	59,00	Nacional C	28.564.814,287	Fiscal	28.523.777,508	
Margem de Disponibilidade de Arroz em Casca (percentagem)	30/11/2003	9,00	6,00	Sudoeste	14.925,000	Despesas Correntes	18.172.005,197	
Margem de Disponibilidade de Milho (percentagem)	31/12/2003	17,00	18,00			Despesas de Capital	10.351.572,311	
Margem de Disponibilidade de Trigo (percentagem)	28/02/2004	3,00	3,00			Seguridade Social	56.161,779	
Número de Produtores Rurais Atendidos pelos Instrumentos de Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (unidade) B	30/12/2006	11.006,00	17.084,00			Despesas Correntes	56.161,779	
Produção Nacional de Grãos (milhão de t)	30/04/2004	123,20	150,00			Total	28.579.739,287	
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	30/12/2006	3.133.029,00	4.271.152,00					
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Produção de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	01/08/2007	11.301.553,00	16.639.331,00					

ações da esfera fiscal

Projeto											
Cód.	Título	Produto (unidade de Medida)	Início Término	Órgão Executor	Valor Total Estimado	Regionalização	Financeiro/Físico				
							2008	2009	2010	2011	
12B2	Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora de Uberlândia - MG E	Obra executada (% de execução física)	03/2006 03/2009	MAPA	26.625.000	Sudeste	R\$ Meta	3.000.000 12	11.925.000 68	- -	- -

Atividade										
Cód.	Título	Produto (unidade de Medida)	Órgão Executor	Regionalização	Financeiro/Físico					
					2008	2009	2010	2011		
2138	Aquisição de Produtos para Comercialização F	Produto adquirido (Ton)		MAPA	Nacional	R\$ Meta	100.007.967 104.456	104.508.326 113.486	109.211.200 118.594	114.125.704 123.930

Figura 2: Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011

Fonte: Adaptado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/anexos/ANL11653-08-1.pdf>

Note que a **parte A** da Figura 2 traz o cabeçalho do demonstrativo. Esse espaço nos informa que:

- ▶ trata-se de um Programa Finalístico;
- ▶ o programa está ligado a um objetivo amplo de governo (“Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda”) e a um objetivo setorial mais específico (“Impulsionar o desenvolvimento sustentável do País por meio do agronegócio”);
- ▶ o programa se denomina Abastecimento Agroalimentar, de código 0352; e
- ▶ o programa está a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de código 22000.

Análise a parte A por alguns instantes e, então, retorne a este texto.



A partir daí, ainda na parte **A**, o demonstrativo passa a informar a concepção do programa como política pública. Para isso, define:

- ▶ qual é o objetivo específico do programa (deve ser diretamente relevante para alcançar o objetivo de governo e o objetivo setorial vistos anteriormente); e
- ▶ qual é o público-alvo das ações que serão implementadas no âmbito do programa.

Analise as partes **B**, **C** e **D** à medida que o texto fizer referência a elas.

Nas partes **B**, **C** e **D**, o demonstrativo traz, sinteticamente, três conjuntos de informação: os indicadores de referência do programa, a sua regionalização e os seus valores financeiros.

Os indicadores mostrados na parte **B** são as variáveis a serem monitoradas ao longo da execução das ações do programa, variáveis essas cujo comportamento deve contribuir diretamente para a obtenção do objetivo do programa. Por exemplo, na coluna “referência”, a quarta linha informa que, em 30/12/2006, havia 11.006 produtores rurais atendidos pelos instrumentos de apoio à comercialização de produtos agropecuários e que a meta do programa é chegar a 17.084 agricultores atendidos até 2011. A quinta linha diz que, em 30/04/2004, o programa atingiu o patamar de 123,2 milhões de toneladas de grãos produzidos e que a sua meta até 2011 é garantir a produção de 150 milhões de toneladas.

A parte **C** traz a regionalização e define em que região do País se dará a aplicação dos recursos. O programa aplicará R\$ 14,9 milhões na região Sudeste e R\$ 28,6 bilhões em regiões ainda não definidas e, portanto, classificadas como “Nacional”.

Observe que o expressivo montante de recursos classificados como “Nacional” equivale a uma não regionalização. Essa é uma das principais deficiências de nosso planejamento orçamentário na atualidade, pois a falta de uma regionalização efetiva das despesas reflete falhas no modelo e nos instrumentos de planejamento, inclusive a carência de sistemas de

informação que subsidiem o planejamento das ações nas diversas áreas de políticas públicas. Você concorda?

Seguindo a análise da Figura 2, vamos para a parte **D**, que traz a coluna de valores do programa e especifica o montante de recursos a serem aplicados em suas ações, detalhados por esfera e categoria econômica.

Uma vez definidos os principais atributos do Programa, o demonstrativo passa a detalhar as ações que o compõem. Essas ações podem ser de **três tipos**:

- ▶ **Projeto**: conjunto de operações limitadas no tempo (ou seja, com início e fim definidos), visando à criação de produtos ou processos voltados para a expansão ou ao aperfeiçoamento da ação governamental.
- ▶ **Atividade**: conjunto de operações executadas contínua e permanentemente (ou seja, não têm data de término definida), visando à manutenção da ação governamental.
- ▶ **Operações especiais**: despesas constantes do orçamento que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores, por não resultarem em produto ou na prestação direta de bens ou serviços.

Entenda como essas definições se aplicam na prática acompanhando a descrição do tópico **E** e **F** apresentados a seguir.

Na parte **E** da Figura 2, a ação detalhada é do tipo projeto: “Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora Uberlândia – MG”. É um projeto porque tem início e fim definidos e visa ampliar a capacidade instalada. Nessa mesma linha do demonstrativo, são definidos os atributos de um projeto: produto (obra executada), unidade de medida (percentual de execução física), data de início e término (03/2006 – 03/2009), órgão executor (MAPA), valor total estimado do projeto (R\$ 26,6 milhões), regionalização (Sudeste) e programação de execução financeira e física (R\$ 3 milhões em 2008, cumprindo 12% de execução física da obra, e R\$ 11,9 milhões em 2009, cumprindo os restantes 68% de execução física da obra).

Já na parte **F**, ainda da Figura 2, a ação detalhada é do tipo atividade: “Aquisição de Produtos para Comercialização”. Observe que, por ser atividade e, portanto, uma ação continuada do governo, o detalhamento da ação não traz data de início e término, nem valor total estimado. Mas traz os demais atributos, inclusive as metas físicas a serem alcançadas.

Assim, podemos afirmar que o objetivo das ações constantes do PPA é contribuir para a consecução dos objetivos do programa no qual essas ações estão inseridas. Portanto, os gestores precisam monitorar o andamento de cada ação e verificar se a execução dessas ações está surtindo os efeitos esperados em relação aos objetivos do programa.

Há dois tipos de elementos na Figura 2 que auxiliam esse monitoramento: o primeiro são os indicadores do programa, que discutimos na parte **B** e são as variáveis que monitoram diretamente o atendimento dos objetivos; o outro são as metas físicas de cada ação, que definem as quantidades de bens e serviços a serem realizados ou adquiridos para que o programa se cumpra, nos limites dos recursos financeiros disponíveis.

Volte à Figura 2 e confira: você entendeu como um programa no PPA é estruturado? Consegue ver a ligação entre o objetivo de governo, o objetivo setorial, o objetivo do programa e os projetos e as atividades propostas? Se ainda tiver dúvida, não deixe passar: recorra ao seu tutor!

ELABORAÇÃO DO PPA

A elaboração do PPA segue duas etapas: formulação da proposta inicial pelo Poder Executivo; e apreciação e votação da proposta pelo Poder Legislativo.



A formulação da proposta de PPA pelo Poder Executivo envolve todos os órgãos da Administração Pública (chamados de setoriais), que elaboram suas propostas e as encaminham ao órgão central de planejamento. Para que seja consistente e de boa qualidade, a elaboração das propostas setoriais precisa ser precedida de sensibilização e treinamento dos dirigentes e de gestores públicos em planejamento estratégico e elaboração de programas. Ademais, todas as áreas finalísticas dos órgãos envolvidos no enfrentamento de um problema precisam estar mobilizadas e articuladas nesse processo preparatório de elaboração do programa. Os atores envolvidos na elaboração do PPA devem ser capazes de definir os atributos essenciais de um programa, que são:

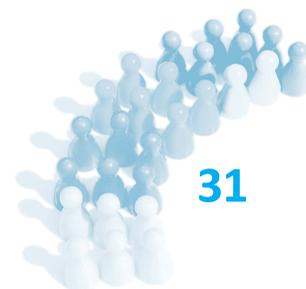
- ▶ a definição do problema;
- ▶ os objetivos do programa;
- ▶ o público-alvo do programa;
- ▶ a estratégia de implementação do programa; e
- ▶ os indicadores de desempenho para aferir eficiência, eficácia e efetividade das ações.

Devem, ademais, ser capazes de formular o plano de ação associado ao programa, contendo as atividades e os projetos a serem implementados, com os respectivos atributos técnicos (finalidade, produto, unidade de medida, custo total, duração etc.). Trata-se de tarefa que requer treinamento e capacitação prévia.

Uma vez consolidada a proposta de PPA pelo Poder Executivo, esta é encaminhada ao Poder Legislativo para apreciação por parte dos parlamentares. A Constituição Federal estabelece que o projeto de PPA deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato do governante, para vigorar do segundo ano até o fim do primeiro ano do mandato seguinte. Veja na Figura 3.



Alguns manuais referentes ao ciclo de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão do PPA Federal estão disponíveis no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



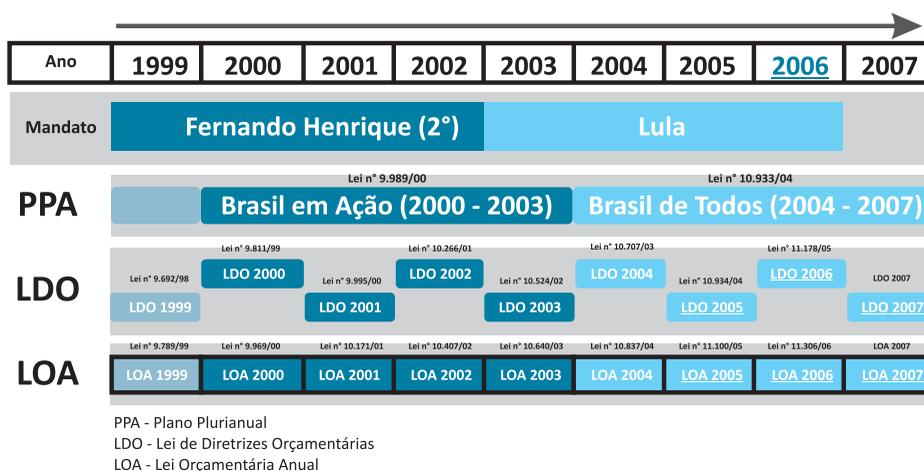


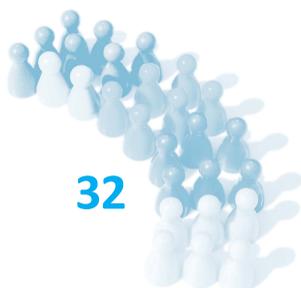
Figura 3: Cronologia das leis orçamentárias

Fonte: <<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/cidadao/entenda/agenda/linhadetempo>>

Assim, podemos, então, afirmar que o projeto de PPA passa pelo processo de discussão e alteração, que compreende as seguintes etapas gerais:

- ▶ a realização de audiências públicas com as autoridades governamentais e a sociedade;
- ▶ a definição de regras para emendar o projeto de lei;
- ▶ a apresentação das emendas ao projeto de lei;
- ▶ a apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- ▶ a apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no plenário do Legislativo;
- ▶ o encaminhamento do autógrafa ao chefe do Poder Executivo, para sanção ou veto; e
- ▶ a publicação da lei no diário oficial.

Diante dessas etapas, podemos garantir que a realização de audiências públicas é um importante canal por meio do qual a sociedade pode participar das discussões sobre as leis orçamentárias e veicular suas opiniões e demandas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo.



O governo do seu município ou Estado realiza audiências públicas sobre o PPA? Os atores sociais estão preparados para discuti-lo?

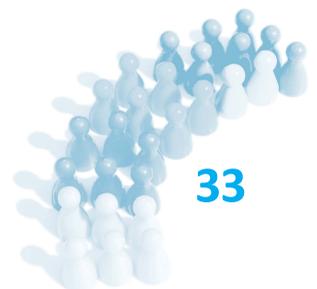
Para fazer um juízo de valor sobre as decisões tomadas pelos deputados, é fundamental analisar não apenas as ações que foram criadas ou expandidas, como também as fontes de financiamento dessas despesas: outras ações tiveram de ser reduzidas ou canceladas para dar lugar às novas ações? O Estado aumentará a dívida pública para financiar as novas ações? Há previsão de aumento da arrecadação do Estado para financiar as novas ações? Questões cruciais como essas só são discutidas por aqueles que têm alguma familiaridade com o orçamento. Como promover a educação orçamentária dos cidadãos? Podemos observar um exemplo de como fazer isso mobilizando diversos segmentos da sociedade através da notícia *Sedes capacita conselheiros e aprecia PPA 2008/2011*, disponível em: <<http://www.jornalpequeno.com.br/2007/8/25/Pagina62710.htm>>. Acesso em: 20 maio 2010.

Note como é importante que o gestor público, particularmente, conheça e acompanhe a discussão da proposta de PPA no Poder Legislativo, uma vez que a Constituição Federal conferiu a esse Poder prerrogativas para modificar a proposta. Tais prerrogativas permitem que os objetivos e programas propostos pelo Poder Executivo sejam amplamente discutidos e introduzidas no PPA demandas sociais não contempladas na proposta original.

EXECUÇÃO DO PPA

Os programas do PPA são detalhados e executados, ano a ano, por meio da LOA. Apenas programas presentes no PPA podem ser incluídos na LOA. Assim, é pelo acompanhamento da elaboração e execução da LOA que podemos verificar se o PPA está sendo

Nos sítios do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, você pode acessar todos os documentos referentes à apreciação da proposta de PPA Federal 2008/2011 pelo Congresso Nacional – o projeto de lei, as emendas apresentadas, a análise da receita, o relatório geral, os programas aprovados etc.



cumprido de forma satisfatória. Discutiremos esse ponto mais adiante, ao abordarmos a execução da LOA.

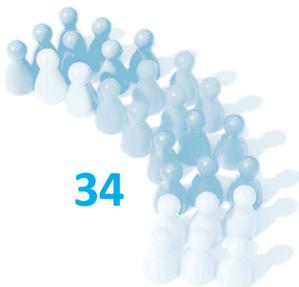
Em consonância com a visão de gestão pública flexível e voltada para resultados, a estrutura federal de gestão do PPA prevê a participação ativa de dois importantes atores no seu processo de execução. São eles:

- ▶ **Gerentes de programa:** em geral, os titulares da unidade administrativa à qual o programa está vinculado. Têm como atribuições principais buscar mecanismos inovadores para o financiamento e a gestão das ações do programa e gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do programa.
- ▶ **Coordenadores de ação:** responsáveis diretos pela execução de cada ação. Têm como atribuições principais viabilizar a execução e o monitoramento das ações, responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso na meta física da ação e gerir as restrições que possam influenciar a execução de cada ação (Decreto n. 6.601, de 10 de outubro de 2008).

Observe que as atribuições dos gestores dos programas e dos coordenadores de ações vão muito além do mero cumprimento protocolar de execução orçamentária. Eles devem mobilizar recursos, articular apoios e parcerias e adotar procedimentos criativos, para contornar obstáculos e carências, garantindo, desse modo, o cumprimento dos objetivos e das metas do PPA. É um desafio e tanto!

Nesse desenho gerencial, há dois aspectos que precisam ser aperfeiçoados para que o modelo de gestão funcione a contento, quais sejam:

- ▶ Flexibilizar e articular a estrutura de governo para o trabalho colaborativo, já que os programas e as ações envolvem, em geral, a participação de mais de um órgão e uma unidade administrativa para a sua execução.



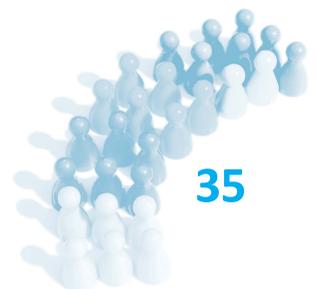
- ▶ Criar condições propícias para que os gestores públicos cumpram o papel esperado, sobretudo mediante a instituição de incentivos e fatores motivacionais para uma gestão por resultados e a construção de capacidade de trabalho em termos de recursos humanos, tecnológicos e informacionais.

Logo, podemos afirmar sob esses dois aspectos que a estrutura da Administração Pública ainda é deficiente, mesmo no nível da União.

AVALIAÇÃO DO PPA

Assim, como o conteúdo e a forma de elaboração e execução do PPA ainda estão pendentes de regulamentação, também os meios para a avaliação desse plano carecem de definição. No caso do PPA Federal de 2008-2011, a própria lei que o instituiu define que se proceda à avaliação anual do plano, a ser encaminhada ao Congresso Nacional até 15 de setembro de cada exercício, abordando aspectos como:

- ▶ o comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do PPA, explicitando as razões das eventuais discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;
- ▶ a execução física e orçamentária das ações de cada programa;
- ▶ os índices alcançados, por programa e por indicador, e previsão para os exercícios seguintes; e
- ▶ a avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, indicando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.



O amadurecimento da metodologia e dos instrumentos de avaliação do PPA e, conseqüentemente, do orçamento anual por meio do qual o PPA é executado está entre os principais desafios que se apresentam hoje para uma gestão pública de melhor qualidade. Nesse sentido, há diversas propostas em discussão iniciadas por especialistas em orçamento público, mas todas ainda pendentes de muito trabalho pela frente. Na avaliação final do PPA Federal 2004-2007, a metodologia utilizada foi baseada na percepção dos gerentes de programas e de suas equipes, com a coleta de informações na ótica de autoavaliação, por meio de roteiros de questões respondidas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN).

Para saber mais sobre o modelo e os resultados da gestão e a avaliação do PPA Federal, visite o [sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão](#).

Se na sistemática atual o PPA é editado a cada quatro anos, as duas outras leis orçamentárias – LDO e LOA – são editadas todos os anos. Observe novamente a Figura 2 e note que, para cada ano, há uma lei veiculando as diretrizes orçamentárias e uma lei tratando do orçamento anual. Vamos entender melhor essas duas leis.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

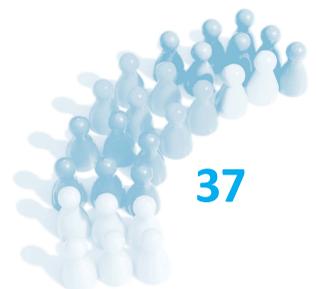
A LDO é a lei orçamentária que faz a ligação entre o PPA e a LOA. Ela cumpre diversas funções definidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos.

FINALIDADE E CONTEÚDO

Para cumprir a função de levar para a LOA os objetivos e as metas definidas no PPA, a LDO estabelece as metas e as prioridades do governo para cada exercício e as regras a serem observadas na elaboração e na execução do orçamento anual. A finalidade original da LDO foi definida pela Constituição Federal, art. 164, §2º:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1998).

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe, também, atribuições à LDO, como a de dispor sobre metas e riscos fiscais, programação financeira, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) e transferências de recursos a entidades públicas e privadas, entre outras.



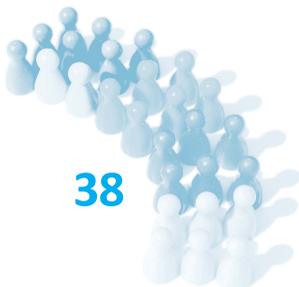
Na falta de uma lei geral de finanças públicas, ademais, a LDO tem assumido a função de definir a estrutura do orçamento, de dispor sobre as classificações orçamentárias e de tratar de diversos outros assuntos relativos à elaboração e à execução do orçamento.

Assim, é na LDO que o Poder Executivo e o Poder Legislativo têm disposto sobre os seguintes pontos, entre outros:

- ▶ as regras para elaboração e execução do orçamento;
- ▶ as prioridades na aplicação dos recursos;
- ▶ os limites de gastos;
- ▶ as metas fiscais relativas às receitas, às despesas, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida pública;
- ▶ as regras para contratação de pessoal e aumento de remuneração;
- ▶ as alterações da lei orçamentária ao longo do ano;
- ▶ as alterações na legislação tributária, inclusive quanto às regras para a concessão de incentivos ou benefícios tributários;
- ▶ a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- ▶ a execução de obras com indícios de irregularidades graves;
- ▶ as transferências de recursos a outros entes; e
- ▶ a avaliação, controle e transparência das contas públicas.

O aumento substancial dos assuntos tratados pela LDO desde sua criação em 1988 tem contribuído para a hipertrofia dessa lei, tornando-a cada vez mais complexa.

Para que você tenha uma noção do conteúdo da LDO, navegaremos a seguir por alguns dispositivos constantes da LDO federal para 2009 (Lei n. 11.768, de 14 de agosto de 2008). Preparado? Vamos começar?



No Capítulo I dessa lei, o principal assunto tratado é a definição da meta de resultado primário. Em 2008, o **superávit*** primário foi de R\$ 118 bilhões, ou 4,07% do Produto Interno Bruto (PIB). Para 2009, a LDO estabeleceu que o governo federal deverá gerar superávit primário em montante equivalente a 3,80% do PIB.

No Capítulo II, a LDO trata da estrutura e da organização dos orçamentos. Define o que é programa, atividade, projeto, operação especial, unidade orçamentária etc. e, ao longo de 11 artigos, discorre sobre conceitos que serão, futuramente, objeto da lei geral de finanças públicas, quando esta vier a ser aprovada.

A discussão de políticas públicas tem ocorrido mais nos anexos da LDO do que no texto da lei. O Anexo A traz o rol de prioridades e metas para a Administração Pública no exercício seguinte e tem sido objeto de grande interesse por parte do Poder Legislativo, já que, em tese, essas ações têm precedência na alocação dos recursos e na execução. Na prática, no entanto, o Tribunal de Contas da União tem constatado que, por razões técnicas e políticas, as ações constantes do anexo nem sempre são priorizadas.

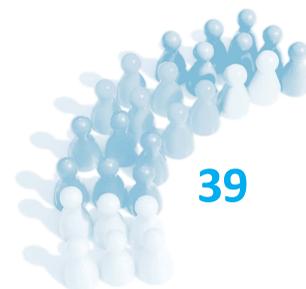
O Anexo II e o Anexo III relacionam, respectivamente, os quadros que deverão acompanhar o projeto da LOA e as informações complementares que deverão ser fornecidas ao Congresso Nacional por ocasião da apreciação da LOA.

O Anexo IV cuida das metas fiscais, compreendendo a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior, a definição das metas de resultado nominal e primário para o exercício seguinte, a evolução do patrimônio líquido, as projeções para o regime geral de previdência social e o regime próprio dos servidores públicos, as projeções de gastos com benefícios assistenciais e a previsão de renúncias de receita.

O Anexo V traz o rol de despesas que não podem ser contingenciadas pelo governo durante a execução orçamentária e que, por essa razão, tem sido objeto de crescente interesse político.

O Anexo VI traz os riscos fiscais que se referem a fatores que poderão impactar receitas e despesas no exercício seguinte, como variações na arrecadação de receitas, comportamento das taxas de inflação e juros, obrigações que o Poder Público terá de assumir etc.

***Superávit** – diferença entre recebimento e pagamento em determinado período, quando os recebimentos superam os pagamentos. Fonte: Lacombe (2004).



E, por fim, o Anexo VII traz os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial.

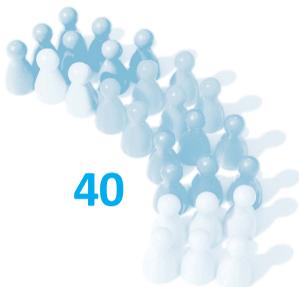
Assim, podemos afirmar que é por intermédio dos anexos da LDO que são definidas as condições nas quais se dará a programação e a execução orçamentária para o exercício seguinte e, por consequência, quanto das metas do PPA poderão ser efetivamente implementadas.

Leia a notícia [Relator da LDO vai propor corte de 30% no orçamento devido à queda na arrecadação, disponível em <http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1893&Itemid=104>](http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1893&Itemid=104) e identifique três assuntos que foram objeto de discussão na LDO 2010. Você consegue perceber, pela notícia, como a LDO antecipa as discussões e as decisões de receitas e despesas que se darão na LOA?

Explore o texto da LDO do seu município e verifique como se dá a definição das prioridades e metas e das condições de sua elaboração e execução. Investigue você mesmo. Em caso de dúvida não hesite em consultar seu tutor. Você pode ir até o ambiente de ensino-aprendizagem e discutir esses objetos com seus colegas de turma.

ELABORAÇÃO DA LDO

A elaboração da LDO pelo Poder Executivo fica a cargo dos órgãos de fazenda e planejamento do município, do Estado ou da União. Porém, para traçar o cenário fiscal e definir as prioridades para o orçamento anual, a elaboração da LDO envolve um número maior de atores, inclusive mediante consulta aos órgãos setoriais nas diversas áreas de governo (educação, saúde, transportes etc.).



Uma vez consolidado, o projeto de LDO é encaminhado ao Poder Legislativo no primeiro semestre de cada ano, em prazo definido pela Constituição Federal ou Lei Orgânica do município. O Legislativo deve **apreciá-lo e aprová-lo** em tempo que permita a essa lei orientar a elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte.

A apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo compreende as seguintes etapas gerais:

- ▶ a realização de audiências públicas com representantes do governo e da sociedade;
- ▶ a apresentação e publicação das emendas ao projeto de lei;
- ▶ a apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- ▶ a apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no Plenário do Legislativo;
- ▶ a encaminhamento do autógrafo ao Poder Executivo para sanção ou veto; e
- ▶ a promulgação e publicação da lei no diário oficial.

Uma vez aprovada a LDO, o processo orçamentário volta-se, então, para a elaboração da LOA.



Nos sítios do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, você encontra os documentos referentes à apreciação da LDO pelo Congresso Nacional – a proposta do Poder Executivo, as emendas apresentadas, o relatório geral, a lei aprovada etc.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

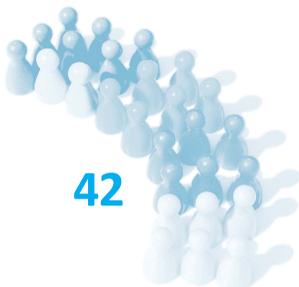
Com base nas metas estabelecidas pelo PPA e nas orientações dadas pela LDO, o Poder Executivo elabora a programação anual de trabalho – denominada de LOA.

FINALIDADE E CONTEÚDO

A finalidade principal da LOA é estimar as receitas que o governo espera dispor no ano seguinte e fixar as despesas que serão realizadas com tais recursos. É importante destacarmos que a LOA é uma autorização de gastos, mas não é uma obrigação de gastar. Por isso o orçamento é dito *autorizativo*, não *impositivo*.

Para ser realizada, a despesa precisa estar prevista na LOA. Porém, nem todas as despesas previstas na LOA precisam ser realizadas. Ficou claro?

Para entendermos melhor essa questão, precisamos distinguir dois tipos de despesa que ocorrem na LOA: as obrigatórias e as discricionárias. São obrigatórias as despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais do governo, tais como pagamento de pessoal, de juros e encargos da dívida pública, de aposentadorias etc. As despesas não obrigatórias são chamadas



de “discricionárias”, porque sobre elas o governo tem margem para escolher se as executam ou não. Quanto maior a proporção de despesas obrigatórias no orçamento, maior sua rigidez e menor a flexibilidade dos políticos e gestores para planejar as ações governamentais. Mais adiante veremos que, por meio de um código chamado “identificador de resultado primário”, podemos calcular o grau de rigidez do orçamento da União.

A LOA apresenta a programação de gastos separada em três demonstrativos distintos, também chamados de “orçamentos” (embora o orçamento seja único), a saber:

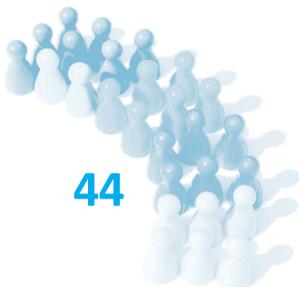
- ▶ **Orçamento fiscal:** apresenta as despesas dos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.
- ▶ **Orçamento da seguridade social:** traz as despesas com saúde, previdência e assistência social. Observe que tais despesas não ocorrem apenas nos órgãos e nas entidades de saúde, previdência e assistência, mas em praticamente todos os órgãos do governo.
- ▶ **Orçamento de investimento das empresas estatais:** apresenta as despesas de capital das empresas em que o governo detenha maioria do capital social com direito a voto e sejam dependentes de repasses do Tesouro para sua operação.

Observe que não integram o orçamento público as empresas públicas e sociedades de economia mista que não dependem de recursos do Tesouro para sua operação.

A programação de receitas e despesas na LOA deve obedecer a um conjunto de princípios orçamentários, recomendados pela doutrina ou instituídos pela legislação, cujo objetivo é facilitar a gestão e o controle do orçamento. São eles:

- ▶ **Unidade:** deve haver uma só LOA para cada entidade da Federação (União, Estados e municípios).

- ▶ **Universalidade:** a LOA deve conter todas as despesas e receitas da Administração Pública, englobando todos os Poderes, os fundos, os órgãos e as entidades da Administração Pública.
- ▶ **Anualidade:** as receitas e despesas constantes da LOA devem se reportar a um período determinado, em geral um exercício financeiro, e os correspondentes créditos orçamentários devem ter sua vigência adstrita ao exercício financeiro.
- ▶ **Exclusividade:** a LOA não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.
- ▶ **Especificação:** a LOA não poderá consignar dotações globais a despesas, devendo fornecer detalhamento suficiente para demonstrar a origem e a aplicação dos recursos.
- ▶ **Publicidade:** a LOA, seus créditos e os atos relativos à sua elaboração e execução devem ser divulgados para conhecimento público e serem acessíveis a qualquer cidadão para consulta.
- ▶ **Orçamento Bruto:** a LOA deve conter as receitas e despesas pelos seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução prévia.
- ▶ **Não afetação de receitas:** as receitas constantes da LOA deverão estar livres de comprometimento prévio a determinados gastos, sendo vedada a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa.
- ▶ **Equilíbrio:** as receitas constantes da LOA não devem exceder as despesas previstas para o exercício financeiro.
- ▶ **Programação:** as receitas e despesas constantes da LOA deverão ser organizadas de modo a veicular a programação de trabalho do governo, seus objetivos, suas metas e suas ações.



A Constituição Federal de 1988 adota, ainda, um princípio conhecido como **Regra de Ouro***, com o objetivo de impedir que a Administração Pública contraia dívida (empréstimos, financiamentos ou emissão de títulos) para custear despesas correntes.

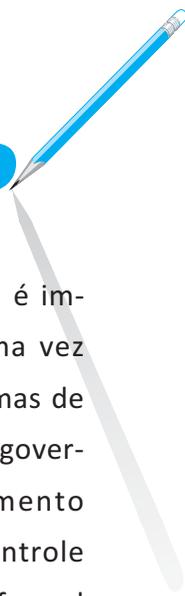
Observe, por fim, que a Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no artigo 48, ampliou o princípio da publicidade, explicitando sua função de promover a transparência das contas públicas e a participação social no processo orçamentário, dando ensejo ao princípio da:

- ▶ **Transparência e participação:** os planos, os orçamentos, as LDO; as prestações de contas e os relatórios de execução orçamentária devem ser instrumentos de transparência da gestão fiscal, devendo o processo orçamentário incentivar a participação popular.

Os processos de elaboração, apreciação legislativa e execução do orçamento anual, incluindo os mecanismos de participação social, serão discutidos detalhadamente nas Unidades 3 e 4 deste livro. Na próxima Unidade, vamos abordar os elementos que compõem o orçamento – as receitas e as despesas públicas – e aprender a consultar bases de dados orçamentárias para instrumentalizar nosso estudo.

***Regra de Ouro** – o montante de operações de crédito não deve exceder o montante de despesas de capital. Fonte: Silva, Carvalho e Medeiros (2009).

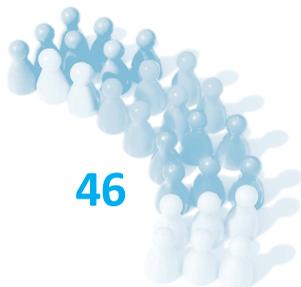
Resumindo



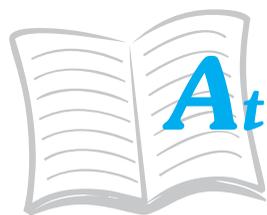
Nesta Unidade, vimos que o orçamento público é importante instrumento de gestão governamental, uma vez que ele permite ao gestor público traduzir em programas de trabalho operacionais o planejamento estratégico do governo. Permite-lhe, também, fazer o acompanhamento gerencial das ações no curso de sua execução, o controle dos atos de governo, tanto por meio da fiscalização formal quanto da avaliação de desempenho, e a avaliação dos resultados alcançados.

Essas funções são cumpridas, no curso do processo orçamentário, pela interação entre o PPA, a LDO e a LOA. O PPA identifica os objetivos a serem perseguidos no médio prazo (quatro anos) e os programas a serem adotados para o alcance desses objetivos. A LDO especifica quais, dentre o rol de ações e metas constantes do PPA, serão priorizadas no orçamento anual. Ademais, a LDO cumpre o papel de veicular as metas fiscais do governo para o exercício seguinte e orientar a elaboração da peça orçamentária. Por fim, a LOA especifica em detalhes a programação de trabalho dos órgãos para o exercício seguinte, materializando as políticas públicas em ações operacionais.

Na próxima Unidade, daremos mais um passo na compreensão do processo orçamentário, estudando dois instrumentos essenciais para interagirmos com o orçamento



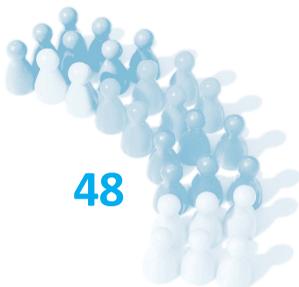
público. O primeiro instrumento é a linguagem orçamentária, dada pelas classificações de receitas e despesas com as quais o orçamento é escrito. O segundo instrumento são os sistemas de informação que nos permitem obter, tratar e analisar as informações orçamentárias necessárias à elaboração, à gestão, ao acompanhamento e à avaliação das ações governamentais.



Atividades de aprendizagem

Confira se você teve bom entendimento do que tratamos nesta Unidade, respondendo às questões conforme conceitos estudados. Boa sorte! Se precisar de auxílio, não hesite em consultar seu tutor.

1. Leia os artigos 165 a 167 da Constituição Federal de 1988 e identifique três dispositivos que conferem ao PPA papel de referência para a programação orçamentária. Nessa leitura, você deve perceber que o PPA é a referência básica com a qual todas as demais leis e créditos orçamentários devem estar de acordo.
2. Consulte o PPA do seu Estado ou município, escolha um programa e identifique o objetivo, o órgão responsável e as ações do programa, bem como seus indicadores físicos e financeiros.
3. Navegue pelos documentos relativos à tramitação do PPA 2008-2011 no Congresso Nacional e descubra se foram apresentadas emendas contemplando a sua região. Para realizar esta atividade, siga os passos descritos a seguir:
 - a) Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
 - b) Clique em **Plano Plurianual** no menu azul à esquerda.
 - c) Clique na caixa **Projeto de Lei** do diagrama.
 - d) Abra a pasta **Proposta do Executivo**. Dentro dela, abra a pasta **Anexos do Projeto de Lei** e clique no Anexo I.
 - e) Em seguida, volte ao diagrama e clique na caixa **Autógrafos e Leis**.



- f) Abra a pasta **Autógrafos do PPA 2008-2011** e clique no Anexo I.
- g) Observe que você abriu o Anexo I que veio da proposta do Poder Executivo e o Anexo I que o Congresso Nacional aprovou. Escolha uma ação que contemple o seu Estado ou município, compare os dois documentos e descubra se houve alteração naquela ação.

Ao final desse exercício, você notará que é muito trabalhoso buscar informações orçamentárias folheando documentos, mesmo que eletronicamente, quando o volume de informações é muito grande. Na próxima Unidade, aprenderemos a buscar informações por meio de um sistema informatizado que facilita enormemente o trabalho de recuperação e cruzamento dos dados. Contudo, é importante que você saiba como fazê-lo nas duas modalidades.