

Administração Financeira e Orçamentária

Prof. Evandro França



Master Juris

www.masterjuris.com.br

Planejamento Orçamentário na Constituição de 1988 :

Instrumentos de Planejamento Orçamentário:

A união, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem instituir os seguintes **instrumentos de planejamento orçamentário**, conforme determina o **Art. 165 da Constituição Federal** :

Plano Plurianual (PPA):

Trata-se de um planejamento estratégico de médio prazo.

Assim dispõe a Constituição Federal:

Art. 165: “§ 1º 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.**”

Diretrizes: Conjunto de critérios que devem nortear as atividades de planejamento orçamentário.

Objetivos: resultados a serem alcançados através da ação governamental.

Metas: quantificação física dos objetivos a serem atingidos.

Despesa de capital: recursos em geral para a realização de investimentos.

Programas de duração continuada: são ações governamentais cuja execução ultrapassam um exercício financeiro.

Outras delas decorrentes: são despesas que, embora não sejam de capital, derivam dos investimentos realizados. Ex: A contratação de médicos para trabalharem em um hospital recém construído.

OBS: Art. 165, Pará. 4º: “§ 4º Os **planos e programas nacionais, regionais e setoriais** previstos nesta Constituição serão elaborados **em consonância com o plano plurianual** e apreciados pelo Congresso Nacional.”

Vigência do PPA:

Sua vigência é de **4(quatro) anos**.

- Elaboração, votação e aprovação: no **1º ano de mandato** do chefe do Poder Executivo.
- Vigência: do **2º ano do mandato** do chefe do Poder Executivo **até o primeiro ano do mandato subsequente**.
- Prazo de envio da proposta pelo chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo: até 4 meses antes do término do exercício financeiro (31/08) do primeiro ano de mandato.
- Prazo para aprovação pelo poder legislativo: **até 22/12(término da sessão legislativa)**.

Art. 35, § 2º, ADCT, CF:” Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

- I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
- II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
- III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

Decreto 2.829/98:

Art. 1º Para elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano de 2000, **toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos** definidos para o período do Plano.

Parágrafo único. Entende-se por ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade.

Art. 2º Cada **Programa** deverá conter:

- I - objetivo;
- II - órgão responsável;
- III - valor global;
- IV - prazo de conclusão;
- V - fonte de financiamento;
- VI - indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar;
- VII - metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo;
- VIII - ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo;
- IX - regionalização das metas por Estado.

Parágrafo único. Os Programas constituídos predominantemente de Ações Continuidas deverão conter **metas de qualidade e de produtividade**, a serem atingidas em prazo definido.

Art. 4º Será adotado, em cada **Programa**, modelo de gerenciamento que compreenda:

- I - definição da unidade responsável pelo gerenciamento, mesmo quando o Programa seja integrado por projetos ou atividades desenvolvidas por mais de um órgão ou unidade administrativa;
- II - controle de prazos e custos;
- III - sistema informatizado de apoio ao gerenciamento, respeitados os conceitos a serem definidos em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Parágrafo único. A designação de profissional capacitado para atuar como gerente do Programa será feita pelo Ministro de Estado, ou pelo titular de órgão vinculado à Presidência da República, a que estiver vinculado a unidade responsável do Programa.

PPA 2016/2019 da União (Lei 13.249/16):

“Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019 - PPA 2016-2019, em cumprimento ao disposto no [§ 1º do art. 165 da Constituição Federal](#).

Art. 2º O PPA 2016-2019 é instrumento de planejamento governamental que define **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, com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas.

Art. 5º O PPA 2016-2019 reflete as políticas públicas e orienta a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:

I - Programa Temático: organizado **por recortes** selecionados de **políticas públicas**, expressa e orienta a ação governamental para a **entrega de bens e serviços à sociedade**; e

II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.”

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):

É um instrumento de planejamento orçamentário no nível operacional.

Funções da LDO:

1) Art. 165, CF: “§ 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**.”

Obs:

- 1) A LDO** não cria, majora ou extingue impostos, ela **apenas sinaliza** a ocorrência de tais eventos no exercício seguinte;
- 2) Temos como exemplo de agências financeiras oficiais de fomento:** CEF, BB e BNDES;

2) Art. 169, CF (despesas com pessoal): “§ 1º A **concessão** de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver **prévia dotação orçamentária** suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.”

OBS: Segundo entendimento do STF, a **ausência de dotação orçamentária** prévia em legislação específica **não** autoriza a declaração de **inconstitucionalidade** da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.

3) Art. 4º, LC 101/2000 (LRF): “Art. 4º A **lei de diretrizes orçamentárias** atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)”

Prazos da LDO (Art. 35, § 2º, ADCT) :

a) Envio pelo P. Executivo ao P. Legislativo: **até 8,5 meses** antes do término do exercício financeiro **(15/04)**.

b) Aprovação pelo P. Legislativo: até o término do primeiro período da sessão legislativa **(17/07)**, sob pena de não poder iniciar o recesso parlamentar.

Vigência: há o entendimento dominante de que a vigência da LDO seja de **aproximadamente um ano e meio**, pois é aprovada até meados de um ano e vale até o exercício financeiro seguinte (divergência doutrinária).

Lei de Orçamentária Anual (LOA):

É um instrumento de planejamento operacional. Trata-se do orçamento propriamente dito, também chamada de Lei de Meios.

Art. 165, CF: “ § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o **orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o **orçamento de investimento** das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o **orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura

de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. ”

Orçamento fiscal: contempla as receitas e despesas aos órgãos da Administração direta e Indireta não contemplados nos orçamentos de investimentos e da seguridades social.

Orçamento de investimento: contemplam os valores aplicados pelas empresas cujo capital social com direito (controle) a voto seja majoritariamente do governo (Empresas Públicas , Soc. Economia Mista e suas subsidiárias) destinados a investimentos.

Orçamento da seguridade social: nele constam as receitas e despesas vinculadas às atividades ligadas a **saúde, previdência e assistência social**.

OBS:

- 1)** O que determina em qual orçamento o recurso deve ficar alocado é a **função do gasto** e não o órgão que realiza a despesa. Portanto, pode ocorrer uma despesa de um órgão associado à seguridade social estar contemplada no Orçamento Fiscal e vice-versa.
- 2)** O orçamento da seguridade social não tem a função de reduzir desigualdades inter-regionais. Essa função é, por determinação da Constituição Federal, atribuída aos orçamentos fiscal e de investimentos, compatibilizados com o PPA. (Não há obrigatoriedade).

Prazos:

- a) Envio pelo P. Executivo ao P. Legislativo: até 4 meses antes do término do exercício financeiro (31/08), sob pena de responder por **crime de responsabilidade (Lei 1.079/50)**.
- b) Aprovação pelo P. legislativo: até o término da sessão legislativa (22/12).

Vigência: 1 ano.

Questões de Concursos:

- 1) (CESPE/UnB – CAPES)** O plano plurianual, uma síntese dos esforços de planejamento da administração pública, orienta a elaboração dos demais planos e programas de governo e a elaboração do orçamento anual.
- 2) (CESPE/ MPU – Orçamento)** À LDO, que contempla o período de quatro anos de mandato político, tal como a lei que institui o PPA, cabe, de acordo com a CF, orientar a elaboração da LOA.

- 3) (CESPE/MPU – Controle Interno)** A Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve compreender três orçamentos: o de investimentos em empresas, o fiscal e o de seguridade social.
- 4) (CESPE/MPU – Controle Interno)** O projeto de lei contendo a proposta orçamentária para o próximo ano deve ser encaminhado até três meses antes do encerramento do exercício corrente.
- 5) (CESPE/Analista Judiciário – TRT / 16.ª Região)** Lei complementar pode estabelecer a possibilidade da elaboração de lei orçamentária com validade bienal ou trienal.
- 6) (MPU – Téc. Orçamento)** Aponte a opção incorreta no que diz respeito ao Orçamento Público no Brasil.
- a) A Lei Orçamentária Anual compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social.
 - b) A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos na lei orçamentária anual.
 - c) O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem o atingimento dos objetivos e metas fixadas para um período de quatro anos.
 - d) A lei dos orçamentos anuais é o instrumento utilizado para a consequente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando ao atendimento e bem-estar da coletividade.
 - e) A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública.
- 7) (CESPE/UnB – PF-ADM/2014)** A LDO orienta a elaboração da LOA e auxilia na coerência entre o PPA e a LOA.

8) (CESPE/UnB – PF-ADM) O plano plurianual — instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal — estabelece objetivos e metas para despesas de capital, incluindo-se despesas correntes necessárias a investimentos a serem realizados durante mais de um exercício financeiro.

9) (CESPE/UnB – PF-ADM) No Brasil, a LOA é, de fato, composta por três orçamentos: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas estatais.

10) (CESPE/UnB – PF-ADM) Na CF, é prevista, para áreas específicas, a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, que, por sua importância, seguem uma dinâmica própria, independentemente de adequação ao PPA.

11) (CESPE/UnB – PF-ADM) Dada a importância da integração entre planejamento e orçamento para o bom funcionamento da administração pública, é previsto na CF um ciclo de planejamento e execução do plano orçamentário integralmente constituído pelo PPA e pela LDO.

12) (Analista/Supeq/Esaf) A respeito dos prazos relativos à elaboração e tramitação da lei que institui o Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA, é correto afirmar :

- a) o projeto de PPA será encaminhado até cinco meses antes do término do exercício em que inicia o mandato do Presidente da República, enquanto a LOA deve ser encaminhada até quatro meses antes do término do exercício.
- b) a proposta de LOA deverá ser remetida ao Congresso Nacional até quatro meses antes do término do exercício financeiro e o projeto aprovado da LDO deve ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.
- c) os projetos de PPA e de LDO devem ser encaminhados juntos até seis meses antes do término do exercício uma vez que há conexão entre eles.
- d) a Constituição Federal determina que esses projetos de lei são encaminhados ao Congresso Nacional de acordo com as necessidades do Poder Executivo, exceto no último ano de mandato do titular do executivo.
- e) os projetos de LDO e de LOA devem ser encaminhados ao Congresso Nacional até seis meses antes do término do exercício e devolvidos para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Gabarito:

- 1) Certa.
- 2) Errada.
- 3) Errada.
- 4) Errada.
- 5) Errada.
- 6) Letra b.
- 7) Certa.
- 8) Certa.
- 9) Certa.
- 10) Errada.
- 11) Errada.
- 12) Letra b.