



Enap

# Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA

Módulo

3

PPA, LDO e LOA



## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

### **Presidente**

Diogo Godinho Ramos Costa

### **Diretor de Educação Continuada**

Paulo Marques

### **Coordenador-Geral de Educação a Distância**

Carlos Eduardo dos Santos

### **Conteudista/s**

Leopoldo Costa Junior (Conteudista, 2020).

### **Equipe responsável:**

Ivan Lucas Alves Oliveira (Coordenador de Produção Web, 2021).

Ludmila Bravim da Silva (Revisora de Texto, 2021).

Marina Fontes Borges (Coordenadora de desenvolvimento, 2020).

Sanny Caroline Saraiva de Sousa (Direção de Arte, 2021).

Vanessa Mubarak Albim (Diagramação, 2021).

Yan Almeida Garcia (Implementador Moodle, 2021).

### **Curso produzido em Brasília 2021.**

**Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.**



**Escola Nacional de  
Administração Pública**

Enap, 2021

### **Enap Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



# Sumário

<b>Unidade 1 - Plano Plurianual .....</b>	<b>5</b>
1.1. Origem e evolução dos Planos Plurianuais .....	5
<b>Unidade 2 - Planejamento e execução da LDO .....</b>	<b>16</b>
2.1. Processo de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – Visão Geral .....	18
<b>Unidade 3 - Conhecendo as etapas da Proposta de Lei Orçamentária - PLOA .....</b>	<b>28</b>
3.1. Elaboração do PLOA .....	28





# Módulo 3 PPA, LDO e LOA

## Unidade 1 - Plano Plurianual

Ao final desta unidade, você será capaz de identificar a origem e a evolução dos Planos Plurianuais.

### 1.1. Origem e evolução dos Planos Plurianuais

Antes da Constituição Federal de 1988, existiam outros instrumentos de planejamento, como o Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (QRAC) e o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI).

#### Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (QRAC)

O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (QRAC) englobava receitas e despesas de capital por períodos trienais, no mínimo, atualizados anualmente e aprovados por decreto (Lei nº 4.320/1964, artigos 23 e 24).

Esse processo de planejamento contínuo, preservando o horizonte de três anos, foi incorporado à LDO pela LRF, mas infelizmente não foi incorporado ao PPA. Por outro lado, a sua aprovação por decreto, e não por lei, não permitia o aperfeiçoamento da norma pela apreciação legislativa.

Outra limitação do QRAC é que considerava apenas as despesas de capital, enquanto o PPA é mais abrangente, devendo ser elaborado “para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF, artigo 165, parágrafo 1º).

Ainda com relação ao QRAC, os programas deviam estar correlacionados, sempre que possível, a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços (Lei nº 4.320/1964, artigo 25), devendo a proposta orçamentária conter o programa anual atualizado pelo QRAC (artigo 26), ou seja, o orçamento deveria ser, sempre que possível, um elo entre os sistemas de planejamento e de finanças.

#### Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)

A Constituição de 1967 introduziu o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que, da mesma forma que no caso do QRAC, deveriam se submeter às despesas de capital na forma de lei complementar (CF-67, artigo 63, Parágrafo Único). De maneira diversa ao QRAC, o OPI seria apreciado pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (artigo 46, inciso III).



Havia ainda a previsão de que “nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento” (artigo 65, parágrafo 4º), norma essa prevista na Constituição Federal de 1988 (CF, artigo 167, parágrafo 1º).

A Lei Complementar nº 3/1967 dispôs sobre os OPI, devendo ser eles “a expressão financeira dos programas setoriais regionais, consideradas, exclusivamente, as despesas de capital” (LC nº 3/1967, artigo 5º), abrangendo três anos (artigo 6º, caput), ajustado anualmente (artigo 9º), devendo constar a programação (artigo 6º, inciso I) e os objetivos a serem alcançados (inciso II). O Poder Legislativo podia deliberar sobre os OPI (artigo 12), mas se não o fizesse em 120 dias, a matéria seria considerada aprovada (artigo 14).

Com a Emenda Constitucional nº 1/1969, outorgada pela Junta Militar, a Constituição de 1967 foi radicalmente alterada. Preservou-se o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), no qual deveriam constar apenas as despesas de capital na forma de lei complementar (CF-69, artigo 60, Parágrafo Único) e a obrigatoriedade de inclusão no OPI de projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro (artigo 62, parágrafo 3º) e a necessidade de o projeto continuar a ser apreciado pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (artigo 46, inciso II).

A Lei Complementar nº 3/1967 foi revogada pelo Ato Complementar nº 43/1969, mas manteve, de uma forma geral, as mesmas determinações. Duas alterações relevantes foram a possibilidade de alterar o OPI a qualquer tempo, e não apenas anualmente (AC nº 43/1969, artigo 6º), e a redução do prazo de apreciação pelo Poder Legislativo para 90 dias (artigo 8º), cujo escopo de alterações foi restrito para aprovação integral ou formulação de “ressalvas ou restrições” (artigo 2º).

Após a Emenda Constitucional nº 11/1978, os projetos de matérias orçamentárias seriam submetidos por decreto-lei, sem possibilidade de alteração por parte dos parlamentares e com prazo ainda mais reduzido para apreciação: 60 dias.

A necessidade de que projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro conste no OPI e sua vinculação a um plano nacional foram dois avanços com relação ao QRAC, mas limitações, como não considerar despesas correntes e não ter caráter autorizativo, fizeram com que o OPI fosse visto como sem valor intrínseco e elaborado de maneira burocrática.



## Histórico dos PPAs



### 1. PPA 1991-1995

O PPA 1991/1995 foi o primeiro plano elaborado em cumprimento às determinações da Constituição de 1988. Como o mandato presidencial era de cinco anos, teve vigência quinquenal. Com a redução do mandato presidencial (Emenda Constitucional de Revisão 5/1994), o PPA passa a vigorar por quatro anos.

A lei que dispôs sobre o plano (Lei nº 8.173/1991) estabeleceu que ele devesse sofrer uma primeira revisão, a ser encaminhada ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1992 (artigo 5º). Não havia previsão com relação à avaliação do plano.

A Lei nº 8.173/1991 deu as seguintes definições (artigo 1º):

- a) diretrizes: conjunto de critérios de ação e de decisão que deve disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento (artigo 1º, parágrafo 1º, inciso I);
- b) objetivos: resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais (artigo 1º, parágrafo 1º, inciso II);
- c) metas: especificação e a quantificação física dos objetivos estabelecidos (artigo 1º, parágrafo § 1º, inciso III).

Integravam essa lei ainda quatro anexos: Diretrizes e Objetivos Gerais (Anexo I); Diretrizes e Metas Setoriais (Anexo II); Relação dos Projetos Prioritários (Anexo III); e Quadros das Despesas (Anexo IV). A partir das diretrizes gerais do governo, cada área setorial define suas diretrizes, objetivos e metas (quantificadas por subprogramas e regionalizadas por região). Assim, seriam definidos os projetos prioritários e detalhados os quadros de despesa.





A revisão do Plano Plurianual para o triênio 1993/1995 foi aprovada (Lei nº 8.446/1992). Após o impeachment do presidente eleito, uma nova revisão de prioridades para o biênio 1994/1995 foi proposta (nos termos do artigo 32 da Lei nº 8.490/1992) por meio da Mensagem Presidencial nº 26/1993, mas não foi aprovada. Havia a previsão de avaliação da execução do PPA, que acompanharia o PLDO (artigo 4º).

Na Lei nº 8.446/1992, que revisou o PPA, não constavam mais as definições de diretrizes, objetivos e metas. Integrava essa lei três anexos: com as prioridades de Governo (Anexo I); com diretrizes, objetivos, metas setoriais e a programação da despesa (Anexo II); e “Desafios e potencialidades para o Brasil, estratégia de desenvolvimento e premissas para o Plano Plurianual” (Anexo III). Vale destacar o detalhamento de cada prioridade de governo por problemas com seus respectivos descritores, definindo assim as ações, com valores e situação-objetivo.

Procurou definir diretrizes, objetivos e metas, o que não tornou a ocorrer nem na lei de revisão deste PPA. Por outro lado, esta lei de revisão incorporou a prática de revisão e o detalhamento das prioridades por problemas, mas carecia da organização em programas orientados para resolver esses problemas.

## **2. PPA 1996-1999**

Como consequência da alteração constitucional que reduziu o mandato presidencial, o Plano Plurianual passou a cobrir um período de quatro anos, durante o qual não passou por revisão. Mas a Lei que criou o PPA (Lei nº 9.279/1996) determinou que o relatório sobre a sua execução fosse encaminhado até cento e vinte dias após o encerramento de cada exercício financeiro (artigo 2º). Integra a lei um anexo “Diretrizes, Objetivos e Metas”, no qual estes são detalhados.

Na primeira parte do anexo, é definida a premissa básica do PPA como a necessidade de consolidação da estabilidade de preços. Dessa premissa se originam três estratégias (construção de um estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais do país; e modernização produtiva da economia brasileira), sendo que para cada uma delas são elencadas várias diretrizes. A alocação de recursos foi definida a partir de prioridades setoriais. Na segunda parte do anexo, foram apresentados de forma regionalizada os objetivos por áreas temáticas e por ações/projetos e, em quadro anexo, por subprogramas, as metas quantificadas e distribuídas percentualmente entre as regiões.

A ausência total de representação financeira e a desconsideração completa das categorias estabelecidas pela Constituição Federal (as despesas de capital, as despesas decorrentes destas e os programas de duração continuada) foram as maiores deficiências desse PPA.

## **3. PPA 2000-2003**

Esse PPA, denominado Avança Brasil, teve vários dispositivos alterados por lei ou regulamentados por decreto e programas e ações incluídos, alterados ou excluídos por lei. A Lei que o aprovou (Lei nº 9.989/2000) determinou que o Poder Executivo enviasse





ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação do plano (artigo 6º). Destaque para a norma de exclusão ou alteração de programas (artigo 5º) e inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias e de suas metas (artigo 7º) que foi regulamentada pelo Decreto nº 4.052/2001.

Integrou ao plano o Anexo I, Diretrizes Estratégicas e Macroobjetivos, com 6 diretrizes, 28 macroobjetivos e 5 agendas (dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; de Gestão do Estado; Ambiental; de Empregos e de Oportunidades de Renda; e de Informação e Conhecimento). No anexo II, estava a programação organizada por programas (com objetivos, indicadores e recursos) com suas respectivas ações (com metas e custos), devidamente regionalizados por regiões. O Anexo III apresentou o total da programação, por programa e por programa e ação.

O ponto mais relevante deste PPA foi a adoção do programa como centro da organização do plano, com indicadores para a mensuração dos seus resultados\*, evidenciando a preocupação em obter a integração entre o plano e os orçamentos anuais.

\*Observe-se, entretanto, que o Decreto nº 2.829/1998, o qual estabelecia as normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, foi expressamente revogada pelo Decreto nº 10.179/2019.

#### 4. PPA 2004-2007

Um termo genérico, sem definição no âmbito do Direito Internacional, que reflete o entendimento comum de uma pessoa que se move do seu local habitual de residência, seja dentro de um país ou através de fronteiras internacionais, de forma temporária ou permanente, por uma variedade de razões.

A lei que aprovou o PPA (Lei nº 10.933/2004) estabeleceu que o Poder Executivo pudesse enviar ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto de 2004, 2005 e 2006, projeto de lei para revisá-lo (artigo 5º, parágrafo 1º). De fato, esse PPA, denominado Brasil de Todos, foi o plano cuja lei mais teve alterações de dispositivos e anexos. Estiveram ausentes, contudo, decretos de regulamentação.

A lei que dispôs sobre o plano determinou que o Poder Executivo enviasse ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano (Lei nº 10.933/2004, artigo 9º). Os critérios para alteração da programação constavam dos dispositivos do artigo 5º.

Inovou em pelo menos quatro pontos:

- a) Primeiro, ao definir projetos de grande vulto, com metas físicas cujos limites respeitam a respectiva regionalização, deveriam ser observados pelas LDOs, LOAs e seus créditos adicionais (art. 3º).



b) Segundo, ao dispor que os valores financeiros estabelecidos para as ações orçamentárias eram estimativos e não seriam limites à programação das despesas, mas tão somente para operações de crédito externo para o financiamento de tais ações orçamentárias (artigo 4º combinado com artigo 7º, inciso II).

c) Terceiro, ao estabelecer critérios para ações que não precisariam ser discriminadas no PPA (artigo 6º).

d) E quarto, ao propor pactos de concertação com as unidades subnacionais para execução e participação da sociedade civil para avaliação do plano (artigo 12).

O Anexo I, Orientação Estratégica de Governo, era composto por três objetivos desdobrados em 33 desafios. Aos primeiros estavam associadas diretrizes gerais; enquanto aos segundos, diretrizes. No anexo II estava a programação organizada por programas (com objetivos, indicadores e recursos) com suas respectivas ações (com metas e custos), devidamente regionalizado. O anexo III listava os órgãos responsáveis por programa. E, no anexo IV, foram listados os programas sociais.

Do ponto de vista organizacional, muito semelhante ao PPA anterior, destaca-se pelos mecanismos de participação das unidades subnacionais e da sociedade civil na sua elaboração, execução e avaliação.

## 5. PPA 2008-2011

A lei que dispôs sobre o plano (Lei nº 10.653/2008) estabeleceu que o Poder Executivo pudesse enviar ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto, projeto de lei para revisá-lo (artigo 15, parágrafo 1º). Assim, este PPA, denominado Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade, teve dois dispositivos revogados e várias alterações em seus anexos promovidas por lei. Os critérios de monitoramento e avaliação foram aperfeiçoados, conservando a determinação de que o Poder Executivo enviasse ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano (artigo 19).

O Plano Plurianual para o período 2008/2011 manteve explicitamente as linhas gerais de organização por programas que foram adotadas desde o PPA 2000/20031, e as determinações com relação a programas que deveriam constar do PPA, com duas diferenças: primeiro, não fez menção às ações orçamentárias cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro; segundo, acrescentou que as ações não discriminadas seriam informadas pelo seu somatório por programa (artigo 23, Parágrafo Único).

A Lei nº 10.653/2008 deu as seguintes definições (artigo 4º):

a) Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido.

b) Programa Finalístico: programas pelos quais são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores.



c) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: programas voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

d) Ação: instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não-orçamentária, sendo a orçamentária classificada, conforme a sua natureza, em:

- ✓ Projeto: ação orçamentária envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo.
- ✓ Atividade: ação orçamentária, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.
- ✓ Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do Governo Federal, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Manteve a determinação de que os valores financeiros estabelecidos para as ações orçamentárias sejam estimativos, e não limites à programação das despesas; servindo de limite apenas para operações de crédito externo para o financiamento dessas ações orçamentárias (artigo 5º combinado com artigo 6º, inciso II).

Foram aprimoradas as determinações com relação aos projetos de grande vulto (artigo 10) e definido tratamento especial para as ações do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), incluindo dispositivos para tratar de créditos adicionais (artigo 12), de contrapartidas (artigo 13) e da apresentação de relatório quadrimestral (artigo 14). Os mecanismos de participação social continuaram presentes, ainda que de forma mais genérica (artigos 20 e 21).

Os anexos do PPA continham apenas a relação de programas e o rol de órgãos responsáveis por eles. Posteriormente, foi atualizado com dois anexos, incluindo as ações não orçamentárias e as ações do PAC.

Pela primeira vez, a estratégia do plano seguiu com a mensagem presidencial que encaminhou a Lei, prática que passou a ser adotada a partir de então. A estratégia do desenvolvimento incluiu a Agenda Social, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Aceleração de Crescimento (PAC). A estrutura do plano previu as Orientações Estratégicas de Governo (visão de longo prazo, 10 objetivos de governo e as orientações estratégicas dos Ministérios). Foram fixadas também metas prioritárias para o período 2008/2011 em 19 áreas.

As duas grandes inovações desse plano foram justamente a vinculação a um plano de desenvolvimento com mecanismos explicitados no normativo legal (os créditos adicionais e as contrapartidas para o PAC) e a exclusão da estratégia do plano do corpo da lei (sendo enviado com a mensagem presidencial que encaminhou o projeto).



## 6. PPA 2012-2015

A lei do plano (Lei nº 12.593/2012), regulamentado pelo Decreto nº 7.866/2012, estabeleceu que o Poder Executivo pudesse enviar ao Congresso Nacional projeto de lei para revisá-lo, não passando mais a especificar data para tal (artigo 21). Este PPA, denominado Plano Mais Brasil, teve apenas o Anexo I alterado por lei. Os mecanismos de monitoramento e avaliação continuaram a ser regulados por ato do Ministério do Planejamento, bem como a cooperação federativa para este fim. A participação social não foi mencionada na lei, mas recebeu grande destaque na elaboração do plano como consta da mensagem presidencial que encaminhou a lei que o instituiu, tanto na construção do PPA (oficinas, fórum interconselhos, diálogos federativos, etc.), quanto na sua gestão (particularmente no que toca ao monitoramento e avaliação).

A lei definiu planejamento governamental como “atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas” (artigo 2º) e o PPA como “instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável” (artigo 3º).

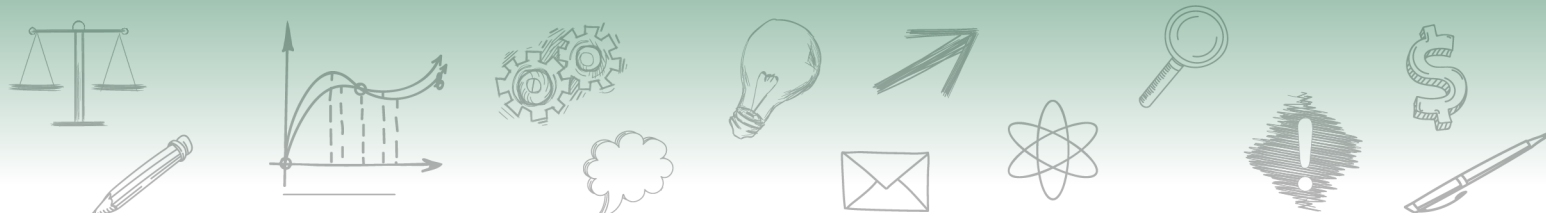
O PPA manteve a organização por programas, mas promoveu uma inovação ao fazê-la por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (artigo 5º):

- a) Programa Temático: expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade.
- b) Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Cada Programa Temático era composto por objetivos, os quais refletem as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas (declarações das entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento).

A integração entre planejamento e orçamento, que era feita pelo programa (que tinha um único objetivo), passou a ser feita pela iniciativa, a qual, por sua vez, estava associada a um objetivo. Ou seja, as ações orçamentárias que estavam vinculadas a programas (e por meio deles, ao objetivo) passaram a se ligar às iniciativas e, por meio delas, aos objetivos. Além disso, O PPA discriminaria apenas os valores globais por programa, já que a discriminação das ações orçamentárias e a sua vinculação às iniciativas seria feita exclusivamente na LOA.

Outro ponto importante é que as iniciativas também incluíram empreendimentos a serem individualizados (Empreendimentos de Grande Porte) quando o valor de referência superava parâmetros financeiros estabelecidos por programa.



Os anexos do PPA eram compostos pela relação de programas temáticos e de gestão e a relação de órgãos responsáveis por eles.

A estratégia foi baseada em uma visão de futuro que reconhecia o modelo de desenvolvimento sustentável do Brasil, sendo nação democrática e soberana, e se fundava em sete valores (soberania, democracia, justiça social, sustentabilidade, diversidade cultural e identidade nacional, participação social e excelência na gestão). A partir dessa visão de futuro, foram propostos 11 macrodesafios para orientação das políticas públicas, estruturados em 65 programas temáticos organizados em quatro grandes áreas (social, infraestrutura, desenvolvimento produtivo e ambiental, e especial).

A redução no número de programas temáticos (de quase 400 para pouco mais de 60) deu mais visibilidade para as políticas públicas, mas a integração do orçamento (ações orçamentárias) deveria ter sido feita pelos objetivos (que expressariam o que deveria ser feito para resolver os problemas), e não pelas iniciativas, que representam ações orçamentárias e não orçamentárias e empreendimentos de grande porte.

Outro problema é o valor global estar expresso por programas que se desdobram em objetivos e estes em iniciativas. A associação de valores o objetivo facilitaria o monitoramento relativo à eficiência.

Com relação ao conceito de iniciativa, ele precisaria ser reformulado. É útil uma forma de expressar ações não orçamentárias (tais como ações institucionais e normativas, pactuações entre entes federados, etc.) que contribuem para resolver um objetivo, mas seria contraproducente associá-lo também a ações orçamentárias (que já deveriam contribuir para a resolução das causas do problema expresso no objetivo).

Finalmente, a definição de parâmetros financeiros para a definição do que é um empreendimento de grande porte foi uma providência muito bem-vinda. No entanto, tais empreendimentos deveriam ser classificados em categoria à parte, associada aos objetivos do programa, e não como iniciativa.

## 7. PPA 2016-2019

A lei do plano (Lei nº 13.249/2016), regulamentado pelo Decreto nº 8.759/2016, não estabeleceu que o Poder Executivo pudesse enviar ao Congresso Nacional projeto de lei para revisá-lo. Este PPA, denominado Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social, teve dois dispositivos e o Anexo I e II alterado por lei. Os mecanismos de monitoramento e avaliação continuaram a ser regulados por ato do Ministério do Planejamento, bem como a cooperação federativa para esse fim. A participação social não foi mencionada na lei e não recebeu grande destaque na elaboração do plano.

A lei definiu o PPA como “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.” (artigo 2º).





O PPA manteve a organização por Programas Temáticos, mas vinculou as ações orçamentárias aos objetivos e redefiniu iniciativa como “declaração dos meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e suas Metas, explicitando a lógica da intervenção” (artigo 6º, inciso I, alínea c), incluindo os empreendimentos individualizados, seja por terem superado os valores de referência ou por serem plurianuais.

Os anexos do PPA eram compostos pela relação de programas temáticos e de gestão e pelos empreendimentos individualizados (acima ou abaixo do valor de referência).

A estratégia foi baseada em quatro eixos estratégicos, aos quais estavam associadas diretrizes estratégicas (podendo tais diretrizes estar associadas a mais de um eixo).

Embora tenha avançado ao vincular as ações orçamentárias aos objetivos e aperfeiçoando o critério de individualização de empreendimentos, o conceito de iniciativa permaneceu bastante confuso. A especificação de valores globais permaneceu em nível de programa, dificultando avaliações de eficiência.

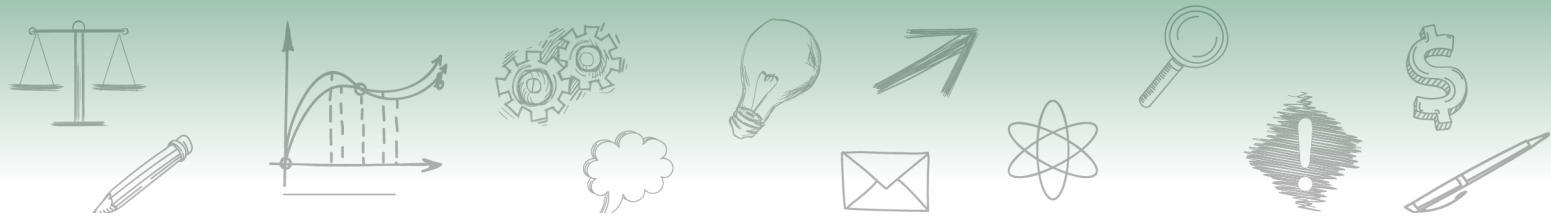
## 8. PPA 2020-2023

A lei do plano (Lei nº 13.971/2019), denominado Planejar, Priorizar, Avançar, foi o único PPA sancionado antes do prazo em que deveria entrar em vigência. Os mecanismos de monitoramento e avaliação devem ser regulados por ato do Ministério da Economia. Os relatórios de avaliação devem ser encaminhados anualmente ao Congresso Nacional, devendo um representante do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal apresentar os resultados e as recomendações dos relatórios em audiência pública a ser realizada na Comissão Mista de Orçamento (CMO). Será assegurado aos órgãos de controle acesso irrestrito para consulta aos sistemas de informação, podendo ser habilitados ainda cidadãos e entidades sem fins lucrativos a ter esse acesso também.

Pela primeira vez desde o PPA 1991-1995, a lei definiu, entre outros conceitos, uma diretriz, como declaração ou conjunto de declarações que orientam os programas, com fundamento nas demandas da população (artigo 2º, inciso XI). Com a revogação do Decreto nº 2.829/1998 pelo Decreto nº 10.179/2019, foi necessário definir programa finalístico como “conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivo e meta” (artigo 2º, inciso XII).

Os investimentos de grande vulto (aqueles chamados antes de empreendimentos individualizados) passaram a ter referências de valor determinados apenas por seu financiamento provir do orçamento de investimento das estatais ou do orçamento fiscal e da seguridade social (artigo 8º, caput), devendo, a partir de 2021, novos projetos de grande vulto a ser iniciado se constarem de registro centralizado e prévio atesto da viabilidade técnica e socioeconômica (parágrafo 2º).

A metodologia proposta por esse PPA voltou a usar a terminologia de programa finalístico, associado a um único objetivo, quantificado por uma meta e por um



indicador. A mensagem destaca ainda que os programas foram construídos usando o modelo lógico, com os objetivos expressando a situação-problema a ser resolvida e as ações procurando eliminar ou mitigar uma ou algumas das causas dos problemas.

Os anexos do PPA são os seguintes: Programas Finalísticos (Anexo I); Programas de Gestão (Anexo II); Investimentos Plurianuais Prioritários (Anexo III); e Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais Não Dependentes (Anexo IV). A Seção II do Anexo III dispõe os investimentos plurianuais prioritários que estão condicionados ao espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência e à apresentação de emendas impositivas individuais ou de bancada estadual (artigo 9ª, parágrafo 1º).

A estratégia deste PPA está baseada em treze diretrizes e quinze temas que dialogam com cinco eixos (institucional, social, ambiental, econômico e infraestrutural).

Embora não mencione participação social, esse PPA avança ao se propor a dar acesso à sociedade civil para consulta de dados e ao exigir que o relatório de avaliação do plano seja discutido em audiência pública na CMO. Também se percebe um aperfeiçoando na gestão dos investimentos de grande vulto (apesar da simplificação da especificação dos referenciais de valores para classificá-los dessa maneira).

As definições no corpo da lei evitam a dubiedade do emprego de certos conceitos, embora careça de explicitação a articulação de conceitos e, principalmente, o modelo de PPA. Com relação ao modelo, aparentemente retorna ao modelo utilizado do PPA 2000-2003 ao 2008-2011, abandonando a concepção de programa temática e retornando à concepção de programa finalístico. Todavia, o número quase igual de programas e surpreendentemente menor de objetivos parece indicar que esses estão expressos de maneira mais genérica ou que a priorização foi mais restrita.

Conheça, a seguir, o histórico dos prazos e vigências das Leis Orçamentárias.

## SAIBA MAIS

Prazos e vigência das leis orçamentárias			
Ano	PPA	LDO	LOA
1990	Não há PPA nesse período	Lei 7.800 de 10/07/1989	Lei 7.999 de 31/01/1990
1991	Lei nº 8.173 de 30/01/1991	Lei 8.074 de 31/07/1990	Lei 8.175 de 31/01/1991
1992		Lei 8.211 de 22/07/1991	Lei 8.409 de 28/02/1992
1993		Lei 8.447 de 21/07/1992	Lei 8.652 de 29/04/1993
1994		Lei 8.694 de 12/08/1993	Lei 8.933 de 09/11/1994
1995		Lei 8.931 de 22/09/1994	Lei 8.980 de 19/01/1995





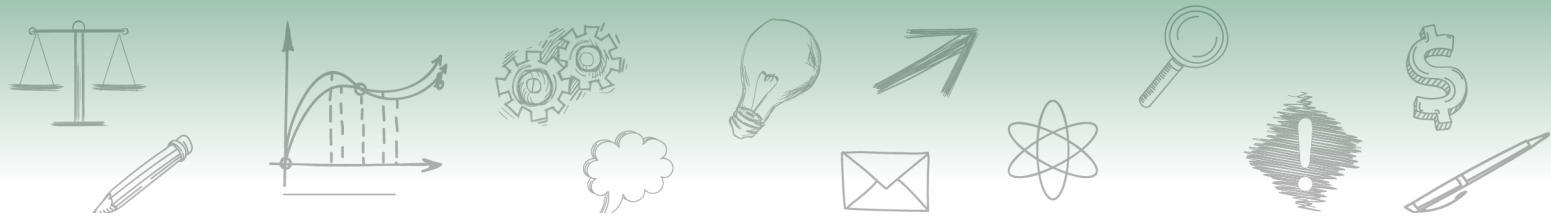
1996		Lei 9.082 de 25/07/1995	Lei 9.275 de 09/05/1996
1997	Lei nº 9.276 de 09/05/1996	Lei 9.293 de 15/07/1996	Lei 9.438 de 26/02/1997
1998		Lei 9.473 de 22/07/1997	Lei 9.598 de 30/12/1997
1999		Lei 9.692 de 27/07/1998	Lei 9.789 de 23/02/1999
2000	Lei nº 9.989 de 21/07/2000	Lei 9.811 de 28/07/1999	Lei 9.969 de 11/05/2000
2001		Lei 9.995 de 25/07/2000	Lei 10.171 de 05/01/2001
2002		Lei 10.266 de 24/07/2001	Lei 10.407 de 10/01/2002
2003		Lei 10.524 de 25/07/2002	Lei 10.640 de 14/01/2003
2004	Lei nº 10.933 de 11/08/2004	Lei 10.707 de 30/07/2003	Lei 10.837 de 16/01/2004
2005		Lei 10.934 de 11/08/2004	Lei 11.100 de 25/01/2005
2006		Lei 11.178 de 20/09/2005	Lei 11.306 de 16/05/2006
2007		Lei 11.439 de 29/12/2006	Lei 11.451 de 07/02/2007
2008	Lei nº 11.653 de 07/04/2008	Lei 11.514 de 13/08/2007	Lei 11.647 de 24/03/2008
2009		Lei 11.768 de 14/08/2008	Lei 11.897 de 30/12/2008
2010		Lei 12.017 de 12/08/2009	Lei 12.214 de 26/01/2010
2011		Lei 12.309 de 09/08/2010	Lei 12.381 de 09/02/2011
2012	Lei nº 12.593 de 18/01/2012	Lei 12.465 de 12/08/2011	Lei 12.595 de 19/01/2012
2013		Lei 12.708 de 17/08/2012	Lei 12.798 de 04/04/2013
2014		Lei 12.919 de 24/12/2013	Lei 12.952 de 20/01/2014
2015		Lei 13.080 de 02/01/2015	Lei 13.115 de 20/04/2015
2016	Lei nº 13.249 de 13/01/2016	Lei 13.242 de 30/12/2015	Lei 13.255 de 14/01/2016
2017		Lei 13.408 de 26/12/2016	Lei 13.414 de 10/01/2017
2018		Lei 13.473 de 08/08/2017	Lei 13.587 de 02/01/2018
2019		Lei 13.707 de 14/08/2018	Lei 13.808 de 15/01/2019
2020	Lei nº 13.971 de 27/12/2019	Lei 13.898 de 11/11/2019	Lei 13.978 de 17/01/2020
2021		-	-
2022		-	-
2023		-	-

## Unidade 2 - Planejamento e execução da LDO

Ao final desta unidade, você será capaz de reconhecer as etapas do processo de elaboração do PLDO e sua relação com o Anexo de metas e riscos fiscais.

### Planejamento e execução da LDO

A LDO é o elo entre o PPA e a LOA. Seu papel é diminuir a distância entre o planejamento e o orçamento. Nos termos do parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal, a LDO:



- a) compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, ou seja, as metas e prioridades que devem ser alcançadas por meio da alocação de recursos na LOA;
- b) orientará a elaboração da lei orçamentária anual, ou seja, diz quais são os parâmetros que orientarão a elaboração da LOA;
- c) disporá sobre as alterações na legislação tributária, ou seja, vai considerar como mudanças na obtenção das receitas podem impactar na execução das despesas<sup>1</sup>;
- d) estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, artigo 165, parágrafo 2º), que objetiva o controle dos gastos das agências que fomentam o desenvolvimento do País;
- e) autorização específica para aumento de despesas com pessoal (CF, art. 169, § 2º).

Além das metas e prioridades e das diretrizes orçamentárias, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000) determinou que a LDO dispusesse também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas (LRF, artigo 4ª, inciso I, alínea a);
- b) critérios e forma de limitação de empenho (LRF, artigo 4ª, inciso I, alínea b);
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (LRF, artigo 4ª, inciso I, alínea e);
- d) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (LRF, artigo 4ª, inciso I, alínea f).

E que contivesse ainda os seguintes anexos:

- a) de Metas Fiscais (LRF, artigo 4ª, parágrafos 1º e 2º);
- b) de Riscos Fiscais (LRF, artigo 4ª, parágrafo 3º); e,
- c) com os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial; com os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis; e com as metas de inflação (LRF, artigo 4ª, parágrafo 4º).

Vamos conhecer um pouco mais sobre como é o processo de elaboração desses documentos.



## 2.1. Processo de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – Visão Geral

O planejamento do processo tem como insumo a avaliação do PLDO anterior, a qual é realizada pela SOF logo após sua elaboração. A partir da avaliação, são realizadas tarefas como: implementação de melhorias nos processos de trabalho e no SIOP, elaboração do cronograma, atualização dos manuais e das instruções, e estabelecimento de diretrizes.

Em seguida, o processo percorre dois eixos principais: o primeiro, referente à elaboração do texto do projeto de lei, no qual são definidas as normas financeiras e orçamentárias que integram o PLDO; e o segundo, referente à elaboração dos anexos do PLDO, no qual são estabelecidas metas, indicadores e riscos fiscais. Além disso, é dada transparência à política fiscal e são fixadas as metas e prioridades da Administração Pública federal.

O primeiro eixo, voltado ao texto do projeto de lei, envolve a participação das unidades do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, nomeadamente os Órgãos Setoriais (OSs) e as Unidades Orçamentárias (UOs), assim como algumas unidades do Poder Executivo, denominadas Agentes Técnicos, com competência sobre assuntos abordados tecnicamente pelo PLDO.

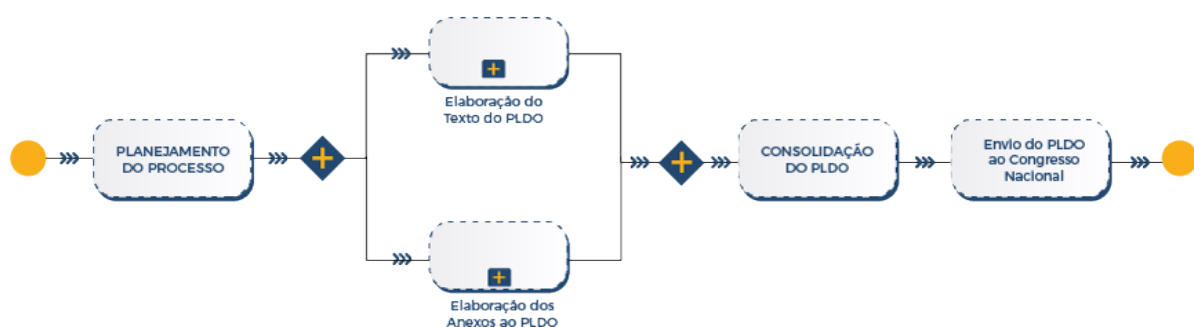
Essa consulta é coordenada pela SOF e implementada no SIOP, permitindo aos referidos atores a inserção de propostas de emenda ao texto da LDO anterior. Posteriormente, a SOF e os Agentes Técnicos elaboram pareceres sobre as propostas de emendas apresentadas, que subsidiam o processo de decisão.

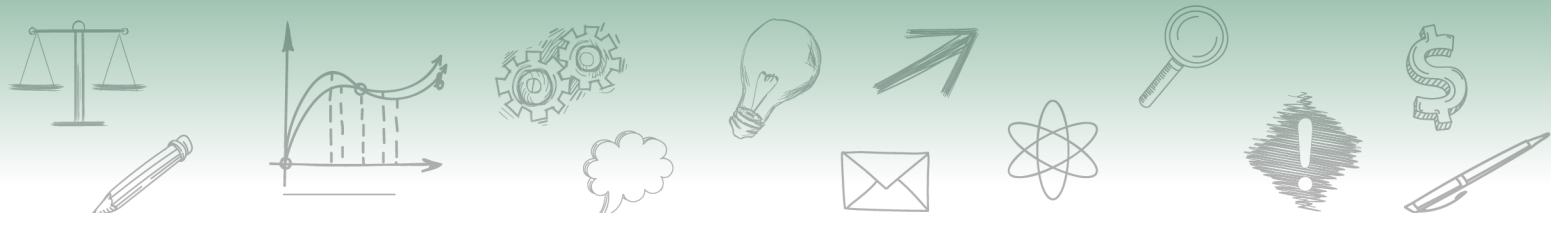
Paralelamente, os anexos da LDO são elaborados com base em informações fornecidas por diversos órgãos, tais como o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Defesa e o Banco Central do Brasil, sendo, posteriormente, consolidados pelo Ministério da Economia.

As metas fiscais, por seu turno, são definidas pelo Presidente da República, com o apoio da Junta de Execução Orçamentária (JEO), instituída pelo Decreto nº 9.169/2017 e composta pelos antigos Ministros do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil.

A etapa seguinte consiste na consolidação do PLDO a partir do resultado das etapas de elaboração do texto e dos anexos, e no envio do PLDO pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

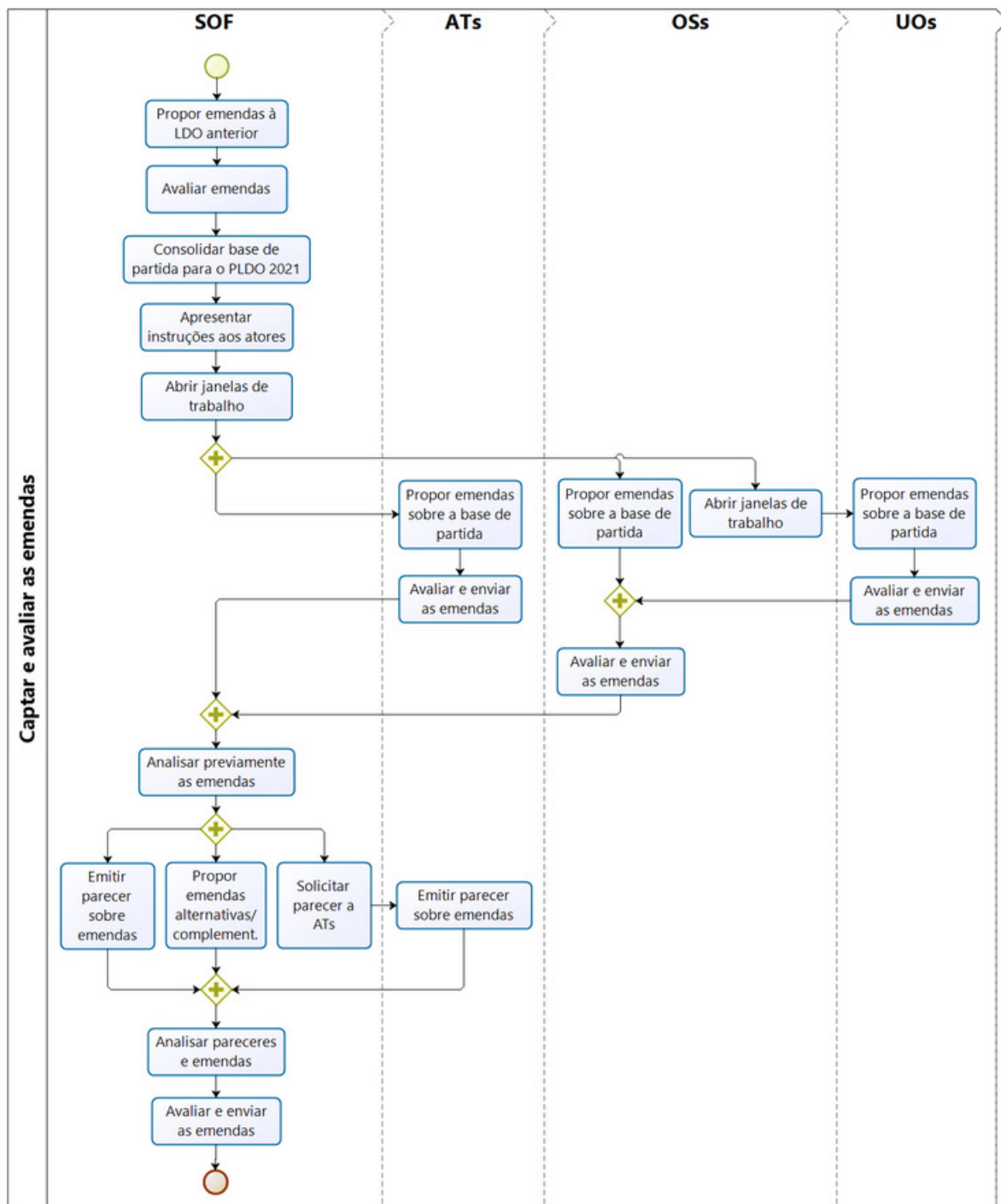
Observe a seguir uma visão geral do processo de elaboração do PLDO:





## Processo de elaboração do Projeto de Lei de diretrizes orçamentárias – Elaboração do texto

O fluxo a seguir representa a sequência de tarefas realizadas no subprocesso de elaboração do texto do PLDO. Cada tarefa está alocada a seu responsável conforme sua disposição em raias.



Fonte: MTO 2021, p. 24.



Cada uma das etapas do fluxo tem a sua importância dentro do processo de elaboração do texto do PLDO. Vamos conhecer mais detalhadamente cada uma dessas etapas clicando nas ações correspondentes a seguir:

### 1. Apresentar instruções aos atores

No início de cada exercício, a SOF convida os Órgãos Setoriais (OSs) e os Agentes Técnicos (ATs) para apresentar as instruções do processo elaboração do PLDO, com espaço para solucionar as dúvidas e responder aos questionamentos dos atores.

### 2. Abrir Janelas de Trabalho

Em seguida, a SOF cria janelas de trabalho no SIOP para que os OSs e os ATs possam inserir suas propostas de emenda ao PLDO. Os OSs, por sua vez, podem descentralizar essa tarefa para as Unidades Orçamentárias (UOs), observando os limites de sua própria janela de trabalho.

Em decorrência desse fluxo e, sobretudo, da distribuição de responsabilidades entre os atores, o processo foi estruturado no SIOP em diferentes Momentos de Trabalho. Tais momentos não podem ser compartilhados, promovendo maior privacidade e segurança aos dados inseridos em cada etapa.

### 3. Propor Emendas

A apresentação de propostas de emenda à LDO é facultativa, sendo possível a indicação no sistema de que a unidade não tem interesse em fazê-lo. Tal atividade é franqueada aos Agentes Técnicos, às áreas técnicas da SOF, aos Órgãos Setoriais e, no caso de descentralização pelos OSs, às UOs.

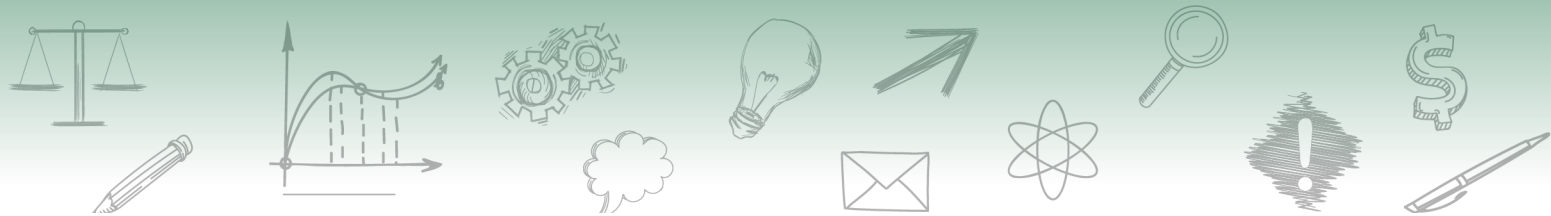
As emendas devem ser inseridas no SIOP, Módulo LDO, e podem ser de quatro tipos:

- a) Emenda Aditiva: propõe a inclusão de um novo dispositivo antes ou depois do dispositivo selecionado.
- b) Emenda Modificativa: propõe a alteração do texto de um dispositivo específico.
- c) Emenda Substitutiva: propõe a exclusão do dispositivo por inteiro, ou seja, dele e de todos os “dispositivos-filhos” subordinados, e sua substituição por outro.
- d) Emenda Supressiva: propõe a exclusão do dispositivo.

Para viabilizar a compreensão e análise das emendas, é imprescindível que seja apresentada justificativa, em campo próprio do SIOP, com a descrição do problema que motivou a propositura da emenda, a forma com que ele é solucionado e seus possíveis impactos.

### 4. Analisar e Enviar as Emendas

As emendas apresentadas pelas Unidades Orçamentárias devem ser enviadas para seu respectivo Órgão Setorial. Em seguida, o OS deve analisar a pertinência da emenda, podendo decidir sobre sua aprovação, aprovação parcial ou rejeição.



No caso de aprovação, a emenda será encaminhada diretamente para a SOF. No caso de aprovação parcial, o OS pode criar uma nova emenda, vinculada à anterior, ou indicar que seu conteúdo está contemplado em outra emenda, de modo que a emenda aprovada parcialmente não é encaminhada para a SOF. No caso de rejeição da proposta, a emenda é classificada como rejeitada e não segue para as etapas seguintes.

#### **5. Analisar Previamente as Emendas**

Após receber as emendas elaboradas por UOs, OSs e ATs, a SOF realiza uma análise preliminar para decidir sobre a solicitação de pareceres e estruturar sua distribuição interna.

#### **6. Emitir Parecer sobre Emendas**

Os pareceres são manifestações técnicas elaboradas com a finalidade de avaliar o impacto, a legalidade e a pertinência das emendas. Os pareceres podem ser de dois tipos:

- a) Pareceres voluntários: elaborados pelas áreas técnicas da SOF, sem demanda específica.
- b) Pareceres solicitados: elaborados, sob demanda, por Agentes Técnicos ou por áreas técnicas da SOF, tendo em vista a necessidade de posicionamento sobre algum assunto de sua área de competência.

No caso de emendas enviadas por empresas estatais independentes, ocorre a solicitação automática de parecer pela SOF à SEST, quando de sua tramitação do OS para a SOF.

Ressalte-se, ademais, que os pareceres solicitados são encaminhados diretamente para a SOF por meio do SIOP.

#### **7. Propor Emendas Alternativas ou Complementares**

A partir da análise das emendas apresentadas nas etapas anteriores, as áreas técnicas da SOF podem apresentar propostas alternativas ou complementares, seguindo as mesmas instruções da etapa de proposição de emendas aplicáveis a UOs, OSs e ATs.

#### **8. Analisar Pareceres e Emendas**

Em seguida, em posse de todas as propostas de emenda e dos pareceres, a SOF realiza um processo de decisão interna. Essa atividade é semelhante à atividade de “analisar e enviar as emendas”, e resulta na aprovação, aprovação parcial ou rejeição das emendas. No caso de aprovação parcial, a SOF pode inserir emendas com o texto ajustado.

As justificativas para essas decisões ficam registradas no sistema, sendo disponibilizadas para os demais atores a partir do envio do PLDO ao Congresso Nacional.

#### **9. Validar Proposta de Texto do PLDO**

Nessa atividade, a proposta de texto é validada com as instâncias hierárquicas superiores à SOF, nomeadamente, a Secretaria Especial de Fazenda, o Ministério da Economia





e a Presidência da República, podendo ainda ser objeto de ajuste fino por meio de emendas.

#### **10. Formalizar Texto do PLDO**

Por fim, após a validação com as instâncias superiores, o texto do PLDO é formalizado pela SOF e preparado para envio.

A partir deste ponto, os ajustes não são mais registrados no SIOF na forma de emendas. Caso ocorram, só será possível conhecê-los por meio de carga do texto a partir dos arquivos fornecidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN/ME), Gabinete do Ministro (GM/ME) ou pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR).

As Unidades Orçamentárias (UOs)<sup>1</sup> apresentam propostas de emenda e justificativas; encaminham propostas para OS.

Os Órgãos Setoriais (OSs)<sup>2</sup> solicitam a participação das UOs; analisam propostas das UOs, apresentam propostas de emenda e justificativas; encaminham propostas para SOF.

Os Agentes Técnicos (ATs)<sup>3</sup> apresentam propostas de emenda e justificativas; encaminham propostas de emenda para SOF; emitem pareceres, sob demanda, acerca de emendas em temas de sua especialidade.

Unidades Técnicas da SOF (SOF)<sup>4</sup> analisam propostas dos OSs; apresentam propostas de emenda e justificativas; emitem pareceres sobre emendas.

### **Processo de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – Elaboração dos anexos**

O processo de elaboração dos anexos segue um fluxo externo ao SIOF e tem como objetivos dar transparência a informações técnicas referentes à política fiscal e estabelecer parâmetros para a tomada de decisão sobre regras e metas fiscais.

Na imagem a seguir, é possível acompanhar como ocorre o fluxo do processo de elaboração dos anexos do PLDO. Também é importante destacar que os anexos citados na imagem são aqueles que, por determinação dos parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem integrar os Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhados ao Congresso Nacional.

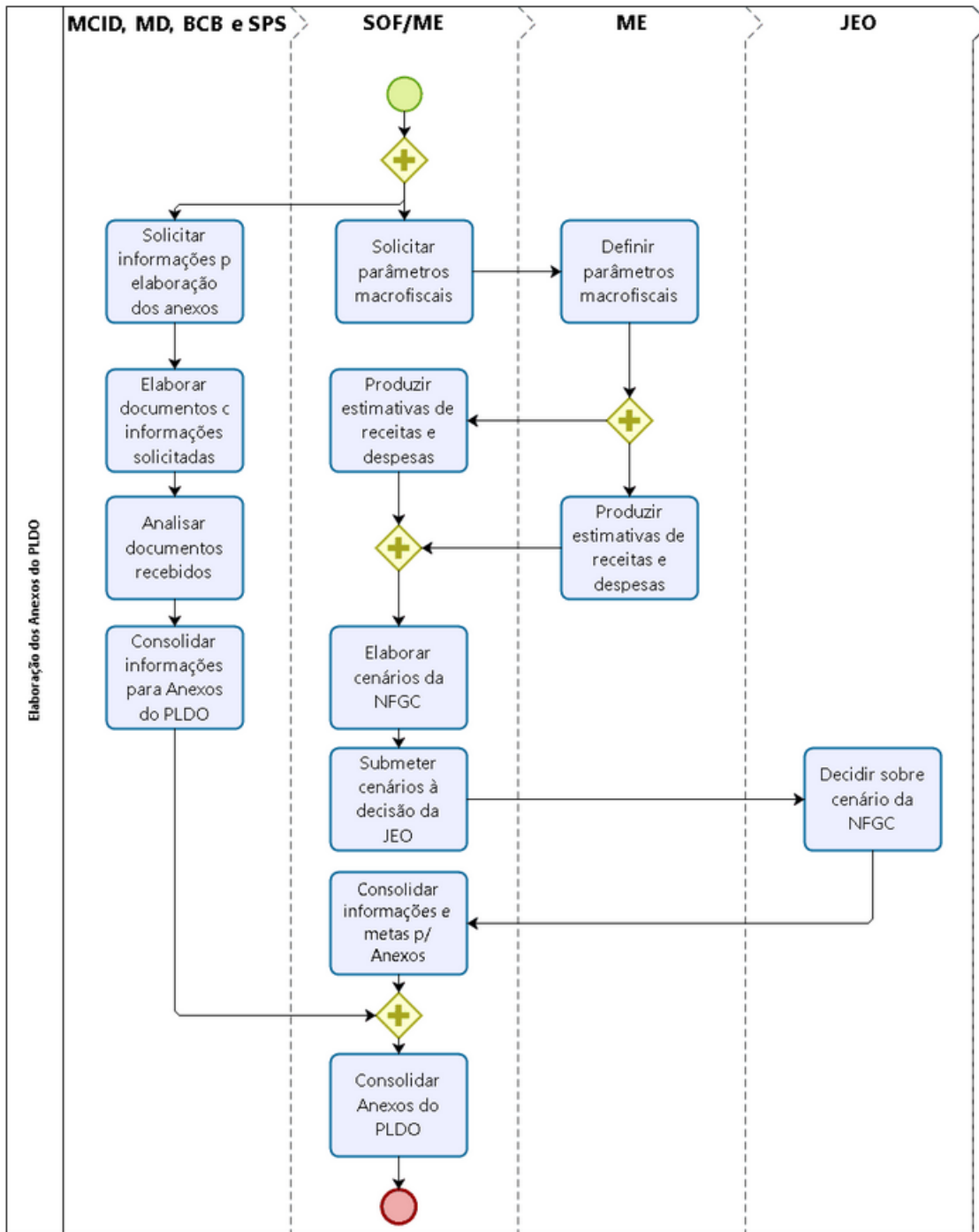
1\_ Unidades de planejamento e orçamento que desempenham o papel de coordenação dos processos do ciclo orçamentário no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, sob orientação normativa e supervisão técnica do órgão central e do respectivo Órgão Setorial.

2\_ Unidades de planejamento e orçamento responsáveis pela coordenação dos processos do ciclo orçamentário no nível subsetorial (Unidade Orçamentária), sob orientação normativa e supervisão técnica do órgão central.

3\_ Órgãos ou estruturas funcionais que detém informações especializadas sobre aspectos fundamentais da LDO.

4\_ Unidades internas da SOF: Departamentos de Programa e unidades das Secretarias-Adjuntas da SOF.





Fonte: MTO 2021, p. 33.

## Anexo de Metas e Riscos Fiscais

Riscos Fiscais podem ser conceituados como a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas, eventos estes resultantes da realização das ações previstas no programa de trabalho para o exercício ou decorrentes das metas de resultados, correspondendo, assim, aos riscos provenientes das obrigações financeiras do governo.



É importante ressaltar que riscos repetitivos deixam de ser riscos, devendo ser tratados no âmbito do planejamento, ou seja, devem ser incluídos como ações na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Por exemplo, se a ocorrência de catástrofes naturais – como secas ou inundações; ou de epidemias, como a dengue – tem sazonalidade conhecida, as ações para mitigar seus efeitos, assim como as despesas decorrentes, devem ser previstas na LDO e na LOA afetada, e não ser tratada como risco fiscal no Anexo de Riscos Fiscais.

A gestão de riscos fiscais não se resume à elaboração do Anexo de Riscos Fiscais, mas é composta por seis funções necessárias, a saber:

1. Identificação do tipo de risco e da exposição ao risco.
2. Mensuração ou quantificação dessa exposição.
3. Estimativa do grau de tolerância das contas públicas ao comportamento frente ao risco.
4. Decisão estratégica sobre as opções para enfrentar o risco.
5. Implementação de condutas de mitigação do risco e de mecanismos de controle para prevenir perdas decorrentes do risco.
6. Monitoramento contínuo da exposição ao longo do tempo, preferencialmente através de sistemas institucionalizados (controle interno).

O Anexo de Riscos Fiscais, sendo parte da gestão de riscos fiscais no setor público, é o documento que identifica e estima os riscos fiscais, além de informar sobre as opções estrategicamente escolhidas para enfrentar os riscos. O demonstrativo tem por objetivo dar transparência sobre os possíveis eventos com potencial para afetar o equilíbrio fiscal do ente da Federação, descrevendo as providências a serem tomadas caso se concretizem.

Metas Fiscais representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais, visando atingir os objetivos desejados quanto à trajetória de endividamento no médio prazo. Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira.

A LRF determina que, no Anexo de Metas Fiscais, serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, e conterà ainda:

- a Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.
- b) Demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as metas fixadas nos três



exercícios anteriores e evidenciando a consistência das metas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

- c) Evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos.
- d) Avaliação da situação financeira e atuarial: do regime geral de previdência social, do regime próprio de previdência dos servidores e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.
- e) Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A fim de dar cumprimento ao preceito da LRF, o Anexo de Metas Fiscais deve ser composto pelos seguintes demonstrativos:

**a) Metas Anuais**

Contempla as informações relativas às receitas (total e primárias), despesas (total e primárias), resultados primário e nominal, dívida pública consolidada e dívida consolidada líquida, para o ano de referência da LDO e para os dois anos seguintes, em valores corrente e constante. Tem por objetivo, além de dar transparência sobre as metas fiscais, dando base à avaliação da política fiscal estabelecida pelo chefe do Poder Executivo para o triênio, orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária anual de forma a permitir o alcance das metas conforme planejado.

**b) Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior**

Informa as metas (em valores e em percentual do PIB e da RCL) para receita (total e primária), despesa (total e primária), resultados primário e nominal, dívida pública consolidada e dívida consolidada líquida, para o segundo ano anterior ao ano de referência da LDO. Alguns fatores, tais como o cenário macroeconômico, o desempenho das empresas estatais, as taxas de câmbio e de inflação, devem ser motivo de explanação a respeito dos resultados obtidos.

**A finalidade desse demonstrativo é estabelecer uma comparação entre as metas fixadas e o resultado obtido no exercício financeiro do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO, incluindo análise dos fatores determinantes para o alcance ou não dos valores estabelecidos como metas.**

**c) Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores**

Deve vir acompanhado de análise a respeito de alguns itens que representam parâmetros básicos para se chegar aos valores apresentados como metas. Alguns itens considerados necessários à realização da análise são a taxa de juros, os indicadores de atividade econômica e os objetivos da política fiscal. A LRF estabelece, ainda, que o



demonstrativo das metas anuais deve ser instruído com a memória e metodologia de cálculo, objetivando demonstrar como tais valores foram obtidos.

**O objetivo do Demonstrativo é dar transparência às informações sobre as metas fiscais dos três exercícios anteriores e dos três exercícios seguintes, para uma melhor avaliação da política fiscal, de forma a permitir a análise da política fiscal em uma linha do tempo, combinando execução passada e perspectivas futuras, validando a consistência dessas últimas.**

#### **d) Evolução do Patrimônio Líquido**

Deve trazer em conjunto uma análise dos valores apresentados, com as causas das variações do Patrimônio Líquido, por exemplo, fatos que venham a causar desequilíbrio entre as variações ativas e passivas e outros que contribuam para o aumento ou a diminuição da situação líquida patrimonial.

O patrimônio público é composto pelo Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido, conforme segue:

- ✓ **Ativo** – compreende os recursos controlados pela entidade como resultado de eventos passados e do qual se espera que resultem para a entidade benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços.
- ✓ **Passivo** – compreende as obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços.
- ✓ **Patrimônio Líquido, Saldo Patrimonial ou Situação Líquida Patrimonial** – é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos.

Assim, o Patrimônio Líquido representa o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos. Integram o Patrimônio Líquido: o patrimônio (no caso dos órgãos da administração direta) ou capital social (no caso das empresas estatais), as reservas de capital, os ajustes de avaliação patrimonial, as reservas de lucros, as ações em tesouraria, os resultados acumulados e outros desdobramentos do saldo patrimonial.

#### **e) Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos**

É importante ressaltar o disposto no artigo 44 da LRF, segundo o qual é vedada a aplicação de receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei ao Regime Geral de Previdência Social ou aos Regime Próprio de Previdência Social.

A LRF estabeleceu esse artigo objetivando preservar o patrimônio público, de forma a impedir que os valores provenientes da alienação de bens cubram despesas que deveriam ser suportadas por receitas correntes, evitando também que haja a dilapidação do patrimônio público. Todavia, o que se quer é impedir a alienação de bens sem contrapartida de novos investimentos.



**Esse Demonstrativo deve conter informações sobre as receitas realizadas por meio da alienação de ativos\* (discriminando as alienações de bens móveis e imóveis) e as despesas executadas resultantes da aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (discriminando as despesas de capital e as despesas correntes dos regimes de previdência). Deve estar acompanhado de análise dos valores apresentados, de forma a dar maior clareza possível à visualização da situação descrita, destacando as eventuais variações atípicas e tendências de queda ou crescimento dos valores de um exercício financeiro para outro. O objetivo é assegurar a transparência da forma como se utilizou os recursos obtidos com a alienação de ativos, com vistas à preservação do patrimônio público.**

\*Transferência a terceiros do domínio de ativos pertencentes ao ente da Federação, devendo para tanto cumprir as exigências legais específicas.

**f) Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS**

O equilíbrio financeiro representa a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações dos RPPS, em cada exercício financeiro; ou seja, o equilíbrio financeiro é atingido quando o que se arrecada dos participantes do sistema previdenciário é suficiente para custear os benefícios por ele assegurados.

O equilíbrio atuarial, por sua vez, representa a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo, devendo as alíquotas de contribuição do sistema ser definidas a partir do cálculo atuarial que leve em consideração uma série de critérios, como a expectativa de vida dos segurados e o valor dos benefícios de responsabilidade do respectivo RPPS, segundo a sua legislação.

**O objetivo do Demonstrativo é dar transparência à situação financeira e atuarial do RPPS para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA.**

**g) Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita**

Identifica os tributos para os quais estão previstas renúncias de receita, destacando-se a modalidade da renúncia (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, etc.), os setores/programas/beneficiários a serem favorecidos, a previsão da renúncia para o ano de referência da LDO e para os dois exercícios seguintes, e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

Tem por objetivo dar transparência às renúncias de receita previstas no projeto de LDO, para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das renúncias fiscais concedidas. Apesar de esse demonstrativo ter por base legal o artigo 4º, parágrafo 2º, inciso V, da LRF, ele visa dar transparência também ao cumprimento dos requisitos exigidos para a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária, dispostos no artigo 14 da LRF.



**h) Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.**

Informa os valores previstos de novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) para o exercício a que se refere a LDO, deduzindo-as da margem bruta de expansão (aumento permanente de receita e redução permanente de despesa). O objetivo é dar transparência às novas DOCC previstas, se estão cobertas por aumento permanente de receita e redução permanente de despesa, para avaliação do impacto nas metas fiscais estabelecidas, além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das DOCC concedidas.

## Unidade 3 - Conhecendo as etapas da Proposta de Lei Orçamentária - PLOA

Ao final desta unidade, você será capaz de reconhecer as etapas do processo de elaboração do PLOA e sua relação com os trâmites financeiros.

### 3.1. Elaboração do PLOA

A proposta de elaboração da proposta orçamentária se desdobra em 11 etapas. O quadro a seguir resume cada uma delas, seu responsável (ou responsáveis) e o(s) produto(s).

Etapas da Elaboração da Proposta de Lei Orçamentária (PLOA)		
Etapas	Responsável	Processo
1. Planejamento do Processo de Elaboração	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição da estratégia do processo de elaboração.</li> <li>• Etapas, produtos e agentes responsáveis no processo.</li> <li>• Papel dos agentes.</li> <li>• Metodologia de projeção de receitas e despesas.</li> <li>• Fluxo do processo.</li> <li>• Instruções para detalhamento da proposta setorial.</li> <li>• Publicação de Portaria unificada de prazos do processo.</li> </ul>





<p>2. Definição de Macrodiretrizes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOF</li> <li>• Órgãos Setoriais</li> <li>• ME</li> <li>• Casa Civil/ Presidência da República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretrizes para a elaboração do PLOA: LDO - Parâmetros Macroeconômicos.</li> <li>• Metas fiscais.</li> <li>• Riscos fiscais.</li> <li>• Objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial.</li> <li>• Demonstrativo da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.</li> </ul>
<p>3. Revisão da Estrutura Programática</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOF e SEST</li> <li>• Órgãos Setoriais</li> <li>• UOs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura programática do orçamento.</li> </ul>
<p>4. Elaboração de Pré-proposta</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOF</li> <li>• ME</li> <li>• Órgãos Setoriais</li> <li>• UOs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de estudos e projeções fiscais para 2019 – cenário PLDO.</li> <li>• Definição e validação dos pré-limites.</li> <li>• Divulgação dos referenciais monetários prévios.</li> <li>• Exercício de elaboração de versão de pré-proposta pela SOF.</li> <li>• Captação no SIOP da proposta Qualitativa.</li> <li>• Captação da pré-proposta por órgão, análise e discussão com órgãos setoriais.</li> </ul>
<p>5. Avaliação da NFGC para a Proposta Orçamentária</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOF</li> <li>• Órgãos Setoriais</li> <li>• ME</li> <li>• Casa Civil/ Presidência da República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimativa das receitas e das despesas que compõem a NFGC, para a proposta orçamentária.</li> </ul>



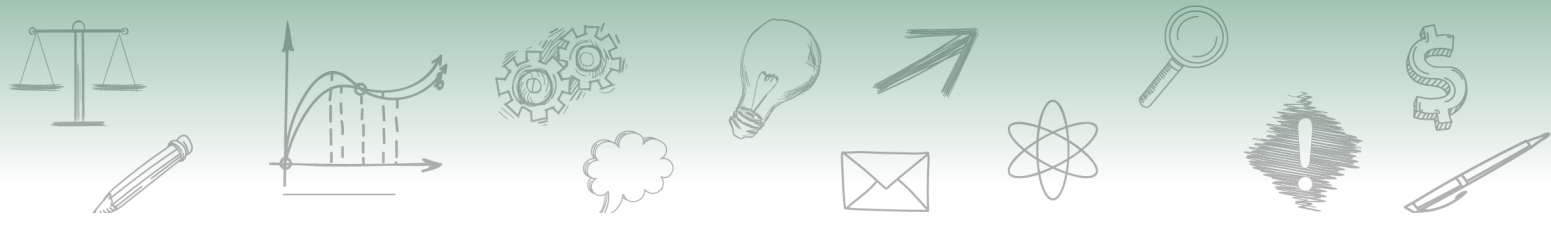


6. Estudo, Definição e Divulgação de Limites para a Proposta Setorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOF</li> <li>• ME</li> <li>• Casa Civil/ Presidência da República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referencial monetário para apresentação da proposta orçamentária dos órgãos setoriais.</li> </ul>
7. Captação da Proposta Setorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UOs</li> <li>• Órgãos Setoriais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposta orçamentária dos órgãos setoriais, detalhada no SIOP.</li> </ul>
8. Análise e Ajuste da Proposta Setorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposta orçamentária analisada, ajustada e definida.</li> </ul>
9. Fechamento, Compatibilização e Consolidação da Proposta Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOF</li> <li>• ME</li> <li>• Casa Civil/ Presidência da República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposta orçamentária aprovada pelo MP e pela Presidência da República, fonteada, consolidada e compatibilizada em consonância com a CF, o PPA, a LDO e a LRF.</li> </ul>
10. Elaboração e Formalização da Mensagem Presidencial e do Projeto de Lei Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOF e SEST</li> <li>• Órgãos Setoriais</li> <li>• Casa Civil/ Presidência da República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensagem presidencial, texto e anexos do PLOA, elaborados e entregues ao Congresso Nacional.</li> </ul>
11. Elaboração e Formalização das Informações Complementares ao PLOA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOF e SEST</li> <li>• Área Econômica</li> <li>• Órgãos Setoriais</li> <li>• Casa Civil/ Presidência da República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informações complementares ao PLOA, elaboradas e entregues ao Congresso Nacional.</li> </ul>

Fonte: MTO, 2020, p. 87-88.

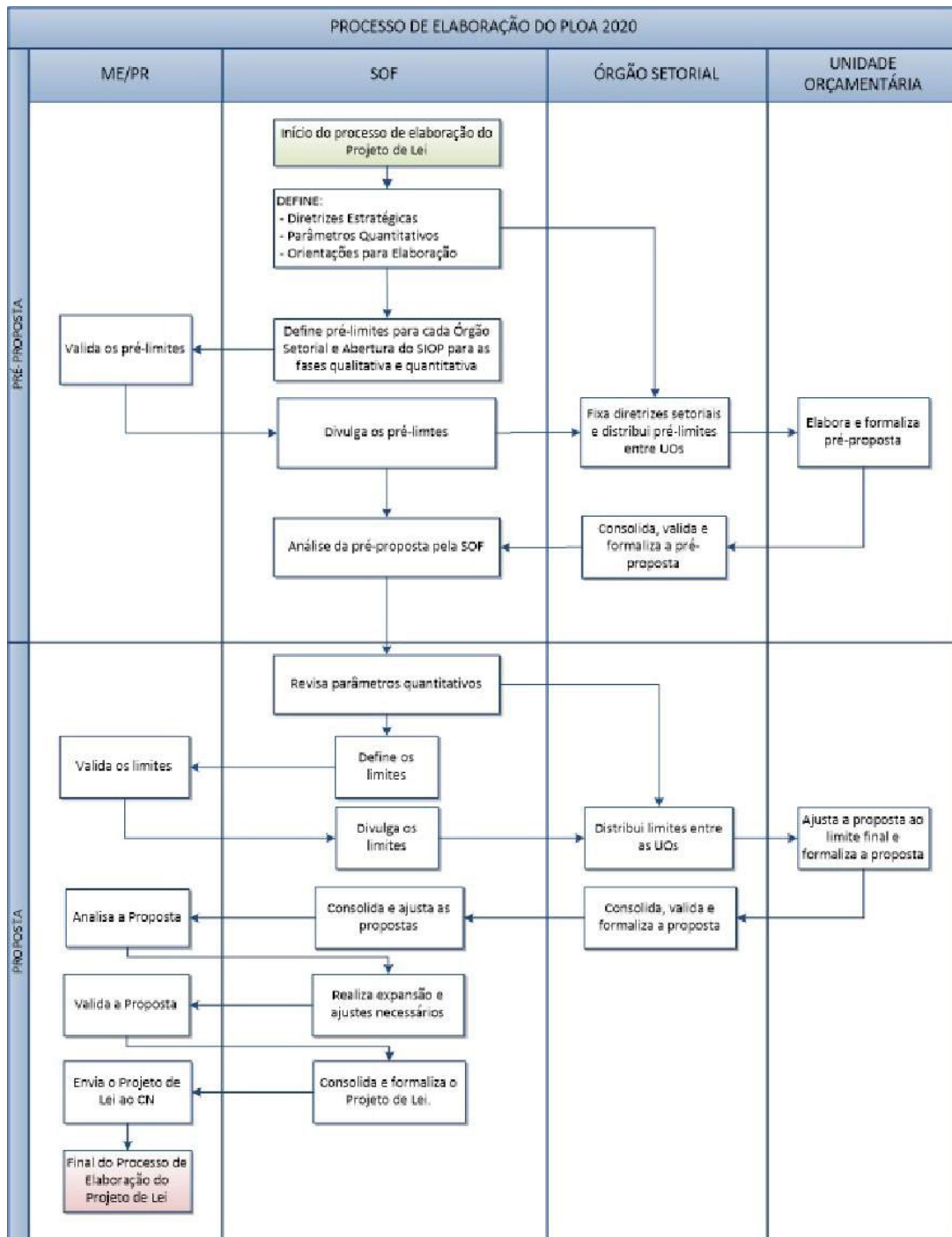
## Processo de Elaboração do PLOA

O processo de elaboração da LOA inicia-se com a formulação das propostas orçamentárias pelas Unidades Orçamentárias observados o PPA e a LDO. As propostas são enviadas para consolidação setorial de cada Ministério ou órgão equivalente, seguindo para a consolidação geral pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério da Economia, formando, então, a Proposta



Orçamentária que o Chefe do Poder Executivo encaminha ao Congresso na forma de Projeto de Lei.

A elaboração do orçamento é processada pelo SIOP, que trata as informações de cunho orçamentário inseridas pelas UO no sistema. O acesso ao SIOP é exclusivo das Unidades e Órgãos envolvidos na elaboração da Proposta Orçamentária. A seguir é apresentado um quadro com o fluxo necessário para a elaboração do PLOA.



Fluxo de Elaboração do PLOA  
Fonte: MTO, 2020, p. 89.



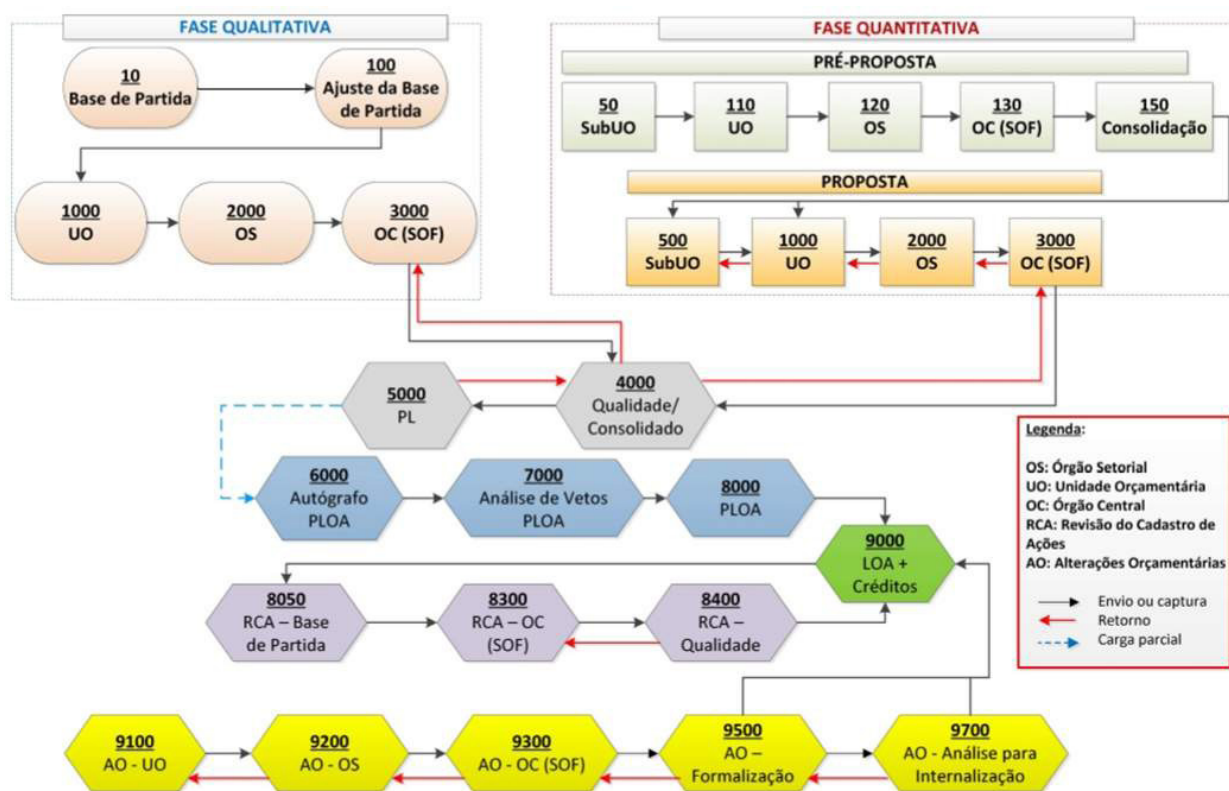
## Fluxo completo dos momentos concernentes ao PLOA e LOA no SIOP

O processo de detalhamento da proposta setorial, via SIOP, compreende as três etapas decisórias básicas, denominadas momento: UO, Órgão Setorial e Órgão Central. Cada momento é tratado exclusivamente pelos atores orçamentários responsáveis pela respectiva etapa decisória e não pode ser compartilhado, o que confere privacidade e segurança aos dados.

Nos seus respectivos momentos, a UO, o Órgão Setorial e a SOF poderão consultar, incluir, alterar e excluir dados até o encaminhamento da proposta. Encerrado cada momento, o órgão e a unidade poderão, ainda, consultar os dados encaminhados ou, excepcionalmente, alterar apenas os textos referentes à justificativa de sua programação.

Além desses momentos, os quais se referem à proposta do orçamento para o exercício seguinte, outros ocorrem em paralelo, uma vez que a execução do orçamento referente ao exercício atual incorre, eventualmente, em alterações orçamentárias. Assim, o fluxo completo dos momentos concernentes ao PLOA e LOA no SIOP segue conforme disposto a seguir:

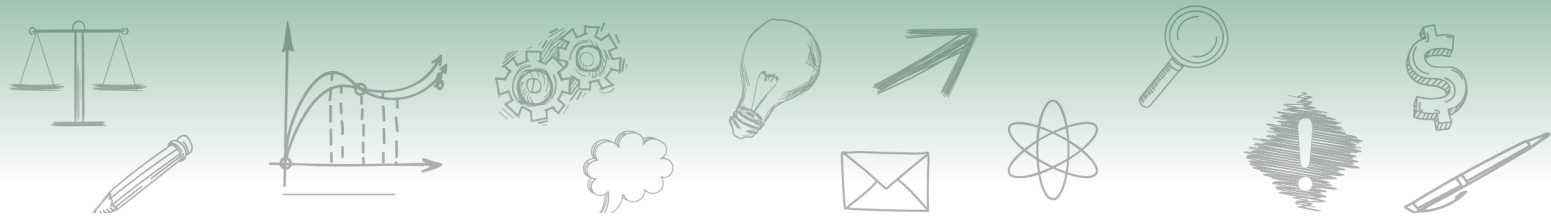
Momentos PLOA e LOA no SIOP Fonte: MTO, 2020, p. 92.



Momentos PLOA e LOA no SIOP

Fonte: MTO, 2020, p. 92.

A mensagem presidencial que encaminha o PLOA é o instrumento de comunicação oficial entre o Presidente da República e o Congresso Nacional. Seu conteúdo é regido pelo artigo 10 da LDO 2019.



Cabe destacar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 impôs ao Governo Federal, quando do encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional, a necessidade de demonstrar os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados, por Poder e Órgão, calculados na forma do parágrafo 1º do artigo 107, observados também os parágrafos 7º a 9º do mesmo artigo. Tal imposição encontra-se prevista no parágrafo 3º do artigo 107 da EC 95/2016.

## Integração entre Execução Orçamentária e Financeira

A programação orçamentária e financeira, com a definição de limites para movimentação e empenho e para as liberações financeiras, procura garantir a integração entre as duas execuções.

O limite para empenhar (crédito orçamentário) só deve ser liberado se há expectativa de que haverá realização de receita que permita liberar o recurso financeiro. No momento em que ocorre a liquidação, a despesa previamente empenhada se torna líquida e certa porque a administração atestou que o serviço foi feito, o produto entregue, etc. Portanto, foi gerado direito a pagamento.

No quadro apresentado a seguir, é possível verificar em que fase há integração entre a execução orçamentária com a execução financeira, além de distinguir o que pertence a cada área.

Integração entre Execução Orçamentária e Financeira		
	Execução Orçamentária	Execução Financeira
	Lei Orçamentária Anual	-
Detalhamento	Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD)	-
Programação	Limite para Movimentação e Empenho	Limite para Liberações Financeiras
Descentralização	Descentralização de Créditos	Descentralização de Recursos
Estágios da Despesa	Empenho	-
	Liquidação	
	-	Pagamento

## Descentralização de Créditos (Dotação, Destaque e Provisão)

A programação orçamentária se realiza em três níveis distintos: Órgão Central de Programação Financeira, Órgãos Setoriais de Programação Financeira - OSPF, e Unidades Orçamentárias - UO.

Cabe à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão central, a aprovação do limite de movimentação e empenho.

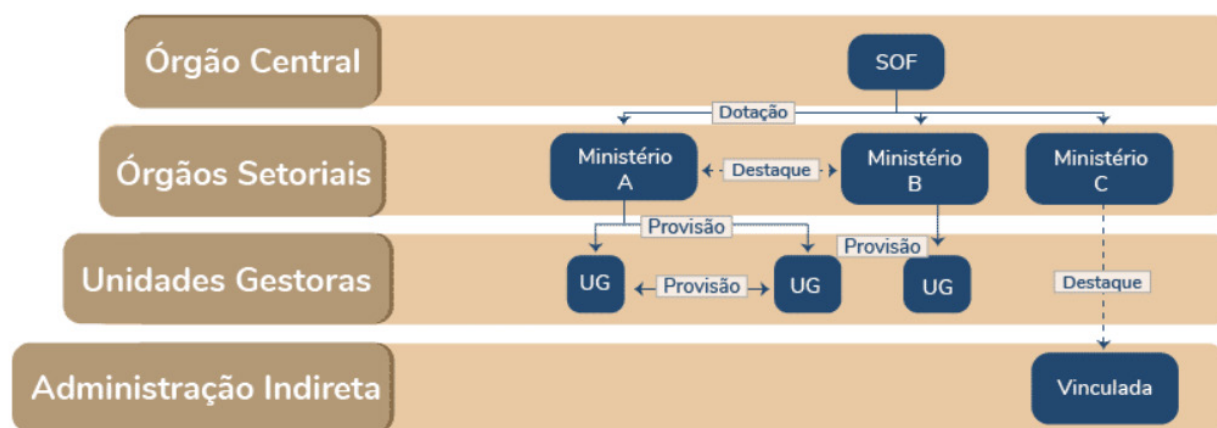
Cabe aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, observados os limites de movimentação e empenho, aprovar os limites de empenho de cada uma das suas unidades orçamentárias, tendo como limite as dotações orçamentárias dos programas de trabalho autorizados na LOA e os respectivos cronogramas de execução (artigo 10 do Decreto nº 93.872/1986).



As UOs realizam a despesa em todas as suas fases (licitação, contratação, empenho, liquidação e pagamento), cabendo-lhes encaminhar aos órgãos setoriais a proposta de cronograma de empenho para os projetos e atividades a seu cargo.

- **Descentralização externa (ou destaque)** é a movimentação de créditos orçamentários iniciais ou adicionais entre UOs integrantes de Ministérios/Órgãos distintos.
- **Descentralização interna (provisão)** é a movimentação de créditos orçamentários ou adicionais entre UG do próprio Ministério/Órgão/Entidade.

A seguir, podemos visualizar os tipos de créditos orçamentários entre cada unidade administrativa responsável pela descentralização do orçamento.



## Descentralização de Recursos (Cota, Repasse e Sub-repasse)

A programação financeira se realiza em três níveis distintos: Órgão Central de Programação Financeira, Órgãos Setoriais de Programação Financeira - OSPF, e Unidades Gestoras - UG.

Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central, a aprovação do limite global de pagamentos de cada Ministério ou Órgão equivalente, tendo em vista o montante de dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, devendo observar, do ponto de vista orçamentário, o quantitativo das dotações (que podem ser alterados pelos créditos adicionais) e o comportamento da execução orçamentária; e, do ponto de vista financeiro, as restituições de receita, benefícios fiscais e montantes inscritos em Restos a Pagar para alterar os limites globais de pagamentos.

Cabe aos órgãos setoriais de programação financeira, observados os limites de pagamentos fixados e de acordo com fluxo de recursos do Tesouro Nacional, aprovar os limites de pagamentos de cada uma das suas unidades orçamentárias, tendo como base os programas de trabalho autorizados na LOA e os respectivos cronogramas de execução (artigo 10 do Decreto nº 93.872/1986). Cada Unidade Orçamentária, quando conveniente e necessário, poderá partilhar seu limite financeiro entre as suas Unidades Administrativas Gestoras (UG).





As UGs realizam a despesa em todas as suas fases (licitação, contratação, empenho, liquidação e pagamento), cabendo-lhes encaminhar aos OSPF a proposta de cronograma de desembolso para os projetos e atividades a seu cargo.

- **Cota é a primeira fase da movimentação dos recursos, realizada em consonância com o Cronograma de Desembolso aprovado pela STN. Esses recursos são colocados à disposição dos Órgãos Setoriais de Programação Financeira (OSPF) mediante movimentação INTRA-SIAFI dos recursos da Conta Única do Tesouro Nacional.**

A Conta Única do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central do Brasil, é utilizada para registrar a movimentação dos recursos financeiros de responsabilidade dos órgãos e entidades da Administração Pública e das pessoas jurídicas de direito privado que façam uso do SIAFI por meio de acordo de cooperação técnica firmado com a STN.

- **Repasse é a liberação de recursos realizada pelos OSPF para Entidades da Administração Indireta e entre elas; e ainda, da Entidade da Administração Indireta para Órgãos da Administração Direta, ou entre esses, se de Órgãos diferentes.**
- **Sub-repasse é a liberação de recursos dos OSPF para as UG de um mesmo Ministério, Órgão ou Entidade.**

A seguir, é apresentado um fluxograma demonstrando como ocorre cada descentralização.

