

Wilson Araújo

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

para concursos públicos

3^a edição
Revista e atualizada

2020

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo 2

Orçamento na Constituição Federal de 1988.

Plano Plurianual. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Lei Orçamentária Anual.

2.1. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO (SOB)

O sistema orçamentário brasileiro está definido nos arts. 165 a 169 da CF/88. A Carta Magna modificou radicalmente o SOB ao criar o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Lei Orçamentária Anual (LOA) não foi criada em 1988, apenas ganhou uma *nova roupagem* que estudaremos mais adiante. Portanto, cuidado com as questões que venham afirmar que em 1988 a CF modificou o sistema orçamentário ao criar o PPA, a LDO e a LOA (a LOA **não**). A preocupação central dos Constituintes de 88, ao aprovar essas normas, foi vincular os processos de planejamento ao de orçamento (planejamento integrado).

Essas três leis – PPA, LDO e LOA – são estritamente ligadas entre si, de forma compatível e harmônica. A distribuição dessas leis orçamentárias segue um nível de planejamento orçamentário com o objetivo de apresentar à sociedade o plano político do governante. O PPA apresenta o planejamento estratégico, a LDO o tático e a LOA o operacional. Cada ente da federação deverá elaborar as suas próprias leis orçamentárias não havendo dependência entre as esferas de governo. Ou seja, o PPA de um Município não depende do PPA do Estado que por sua vez não depende do PPA da União.

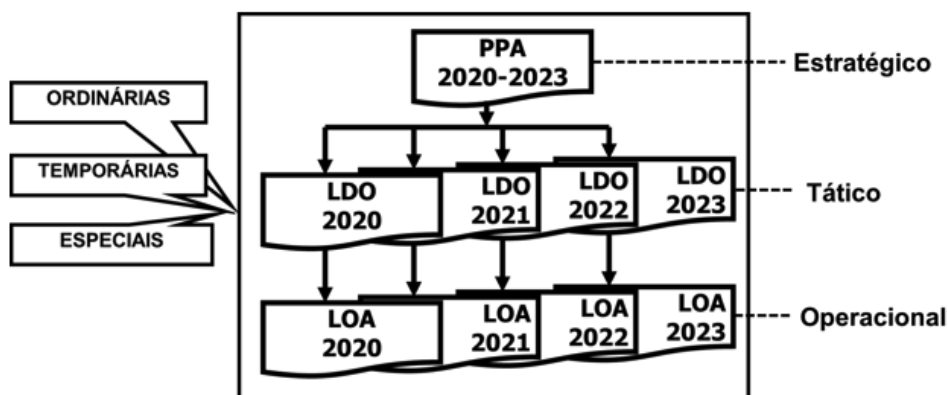
◆ Para descomplicar seu estudo pense assim:

O PPA mostra o que o governante quer fazer nos próximos 4 anos (**querer fazer**), a LDO o que ele poderá fazer no próximo ano (**poder fazer**) e a LOA o que será feito em um ano (**materialização das ações, colocar a mão na massa, fazer**).

Atenção! As leis orçamentárias são: ordinárias (aprovadas por maioria simples), temporárias (possuem vigência limitada) e especiais (possuem regras específicas).

Recomendo a leitura dos artigos 165 a 169 da CF/88. **Leia bastante!!!!**

↘ Estrutura



◆ **A partir deste ponto iniciaremos o estudo das três leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA.**

Os assuntos aqui abordados tiveram como principal fonte de consulta o Manual Técnico de Elaboração do PPA com vigência para 2020 a 2023 (**MTPPA**), Manual Técnico Orçamentário para 2020 (**MTO**) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (**MCASP 8ª edição**).

- ⇒ O **MTPPA** foi produzido pela Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA), subordinada a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), integrante da estrutura do Ministério da Economia (ME).
- ⇒ O **MTO** foi elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão também vinculado ao Ministério da Economia.
- ⇒ O **MCASP 8ª edição** foi elaborado pela STN/SOF aprovando a Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários (Portaria conjunta STN/SOF nº 06, de 18 de dezembro de 2018).

2.2. PLANO PLURIANUAL – PPA (LEI Nº 13.971, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019)

O PPA é um instrumento de planejamento orçamentário estratégico de médio prazo 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.

◆ **Não esqueça: é o querer fazer do governante.**

- O PPA atual (2020-2023) recebeu o seguinte slogan: **Planejar, Priorizar, Alcançar**



Capa do MTPPA 2020-2023

O MTPPA 2020-2023 é um instrumento de apoio ao processo de planejamento do Governo Federal, focado no horizonte de quatro anos. O PPA foi instituído no âmbito da Carta Magna brasileira, com o propósito de estabelecer “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” (§ 1º, art. 165, da Constituição Federal de 1988).

2.2.1. A natureza do planejamento governamental

Segundo o MTPPA 2020 a 2023, a literatura sobre planejamento no setor público costuma elencar diversas técnicas de apoio para a elaboração e gestão de programas governamentais (Friedmann, 1987). Boa parte dessas técnicas realça a importância de que os planos possam:

- esclarecer os objetivos e apontar os resultados a serem alcançados;
- estabelecer indicadores de desempenho que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação;
- quantificar os custos requeridos para o financiamento dos programas de governo.

I – Modelo Lógico

O exercício de planejamento pode ser facilitado mediante a adoção de **modelos lógicos** que revele as relações causais entre vários elementos. Nesse sentido, é possível construir e organizar a ação governamental de forma que os recursos a serem alocados (e os esforços institucionais empreendidos) possam contribuir para atingir efeitos positivos esperados na sociedade.

Veja-se a esse respeito o comentário pertinente de Cassiolato e Guerresi (2010, p. 5), em que se elucida o conceito de “teoria do programa”, que é uma das bases conceituais do modelo lógico:

Assim é desejável que o desenho de programas do PPA seja orientado pelo modelo lógico.

Nesse sentido, torna-se necessária à especificação clara e precisa de alguns elementos constitutivos dos programas:

- a) do problema a ser enfrentado (ou mitigado);*
- b) das alternativas existentes para combater o problema (e indicação de seus respectivos custos);*
- c) dos resultados pretendidos pela intervenção, ou seja, dos benefícios a serem auferidos pelo público-alvo; e*
- d) do volume de recursos financeiros requeridos para a intervenção pública (Brasil, 2018a).*

Esse conjunto de informações permite demonstrar como se pretende converter recursos (ou insumos) em resultados positivos para a sociedade. Recomenda-se a utilização dessa técnica (modelo lógico) não apenas por que ela é

largamente difundida, mas também porque sua clareza e racionalidade tornam mais fácil a comunicação com a sociedade.

Atenção! O desenho dos programas do PPA atual foi orientado pelo modelo lógico.

II – Indicadores de desempenho

A preocupação com a apropriada mensuração do desempenho da ação pública tem suscitado a proposição de diversos modelos conceituais (Fitzpatrick, Sanders, Worthen, 2011; Jannuzzi, 2011). Um dos mais utilizados é a metodologia de aferição de resultados por meio de indicadores que captam diferentes níveis de desempenho da intervenção governamental. Tradicionalmente, esses indicadores costumam abordar o desempenho do gasto público por meio de 4 (quatro) óticas.

CLASSIFICAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO	
Economicidade	Mede os custos envolvidos na utilização dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários as ações que produzirão os resultados pretendidos;
Eficiência	Mede a relação entre os produtos/serviços gerados com os insumos utilizados. Possui estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de uma ação será tanto maior quanto mais produtos/serviços forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou quando os mesmos produtos/serviços forem obtidos com menor quantidade de recursos;
Eficácia	Mede o grau com que um programa governamental atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, avalia-se se estas foram atingidas ou superadas;
Efetividade	Mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção. Indicam se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados produzidos pela intervenção governamental. É variável chave para aferir os efeitos de transformação social.

Atenção! Em provas de concursos às bancas podem questionar sobre a técnica para a elaboração dos Programas do PPA. Não esqueça que a elaboração desses Programas combina o MODELO LÓGICO com INDICADORES DE DESEMPENHO.

2.2.2. Estrutura e metodologia do PPA 2020 a 2023

➤ PILARES METODOLÓGICOS

Destaca-se que a metodologia aplicada ao novo PPA, com a finalidade de promover avanços na gestão pública brasileira, está pautada em quatro pilares: simplificação metodológica; realismo fiscal; integração entre planejamento e avaliação; e visão estratégica com foco em resultados.

◆ **Decore os PILARES METODOLÓGICOS:**

- a) Simplificação metodológica;
- b) Realismo fiscal;
- c) Integração entre planejamento e avaliação; e
- d) Visão estratégica com foco em resultados.

I – Simplificação metodológica

A simplificação metodológica advém do caráter exclusivo da Lei atinente ao mandato constitucional. Toda a parte operacional do PPA (que visa ao planejamento global de médio prazo do governo federal), referente às ações orçamentárias, ficará atrelada a Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao planejamento estratégico de cada um dos ministérios.

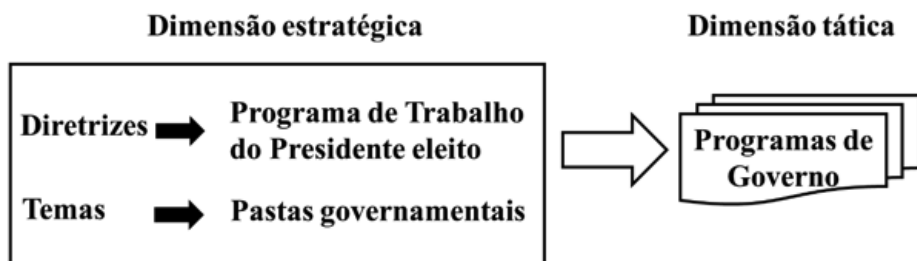
a) PPA só deve conter o essencial

No PPA 2020-2023, optou-se por restringir o seu conteúdo ao estritamente previsto na Constituição Federal. No dispositivo sobre abrangência do PPA, o § 1º do art. 165 dispõe que “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. Assim, **o foco do PPA deve estar circunscrito à fixação de diretrizes, objetivos e metas.**”

- ◆ Comparado ao PPA anterior, destaca-se também a redução significativa do número de objetivos, indicadores e metas.

b) Nova arquitetura conceitual

Neste novo modelo de PPA, a dimensão estratégica esta sendo desenhada com base em “diretrizes” (que refletem o programa de trabalho do Presidente eleito) e “temas” (que espelham as Pastas governamentais). Na fase tática, por sua vez, as diretrizes e os temas serão desdobrados em “programas” de governo.



II – Realismo fiscal

O realismo está presente na sua concepção adaptada ao contexto de restrição de recursos públicos e ao teto dos gastos públicos, consubstanciado na Emenda Constitucional nº 95/2016.

Refere-se à importância de compatibilizar o plano plurianual ao espaço fiscal disponível, na conjuntura atual do país. É uma forma de garantir a capacidade de financiamento das políticas públicas no médio prazo. Esse pilar compreende diferentes níveis de análise, e pode ser desdobrado nos itens discutidos a seguir:

a) Atualização periódica do Plano Plurianual

Para que o PPA 2020-2023 atenda ao princípio do realismo fiscal, é importante que as estimativas de recursos financeiros contidas no plano reflitam a situação fiscal e orçamentária do país.

Como o plano é elaborado para um período de 4 (quatro) anos, é natural que as previsões para exercícios futuros sofram desatualização em virtude da alteração nos parâmetros macroeconômicos (como projeções de taxas de inflação, juros, câmbio e PIB).

Assim, para garantir que o plano continue retratando, de forma fidedigna, a efetiva disponibilidade de recursos destinados ao financiamento das políticas públicas, é necessário que sejam feitas atualizações periódicas no cenário fiscal adotado no Plano.

b) Novo Regime Fiscal (NRF)

Com a edição da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), o crescimento das despesas públicas não pode ser superior à inflação do período.

Portanto, torna-se necessário que a previsão de gastos orçamentários (feita no PPA) seja elaborada em consonância com os limites fixados pelo NRF. Além disso, é importante que o respeito ao “teto de gastos” seja observado não apenas no 1º exercício do PPA, mas que se estenda aos 3 (três) seguintes. Ao se elaborar o PPA considerando as restrições fiscais impostas pelo NRF, contribui-se para alcançar o realismo fiscal do Plano.

c) PPA como instrumento orçamentário de médio prazo

A lógica de planejamento governamental que se pretende imprimir, ao se preocupar com a sustentabilidade financeira das políticas públicas, busca maior sintonia com ferramentas de gestão orçamentária de médio prazo, em especial dentro dos Marcos de Gasto de Médio Prazo (MGMP). A ideia é fortalecer a orientação estratégica do plano, conciliando o alcance dos objetivos prioritários de governo com a capacidade fiscal e orçamentária do país. Ao se pensar o PPA como instrumento orçamentário de médio prazo, fortalece-se o seu grau de realismo fiscal.

d) Cenários Fiscais

Como forma de recuperar o equilíbrio fiscal das contas públicas, o governo brasileiro vem adotando medidas para ampliar a arrecadação e reduzir as despesas. É o caso da reforma da previdência, que contribuirá para reverter os déficits primários incorridos desde 2014.

III – Integração entre planejamento e avaliação

A integração entre planejamento e avaliação envolve a necessidade de rever prioridades e escolhas, previstas no plano, a partir de análises de impactos da ação pública, diferenciando-se do monitoramento, que exercerá importante papel da Secretaria de Gestão (SEGES) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ao acompanhar simultaneamente as metas do PPA e as ações estratégicas da LOA.

Nesse sentido, a gestão do plano pressupõe o desenho de processos eficientes de monitoramento e avaliação do gasto público.

a) Monitoramento de políticas governamentais

Diferentemente da avaliação, o monitoramento consiste no acompanhamento sistemático da execução das políticas públicas que estão sendo conduzidas pelos órgãos da administração federal.

b) Fortalecimento da avaliação

A valorização da avaliação de políticas pode ser observada, por exemplo, em diversas iniciativas implementadas recentemente no governo federal. Saliente-se, por exemplo, o esforço de procurar acoplar a avaliação de políticas públicas a gestão orçamentária do governo federal (Meressi, Oliveira e Piletti, 2018).

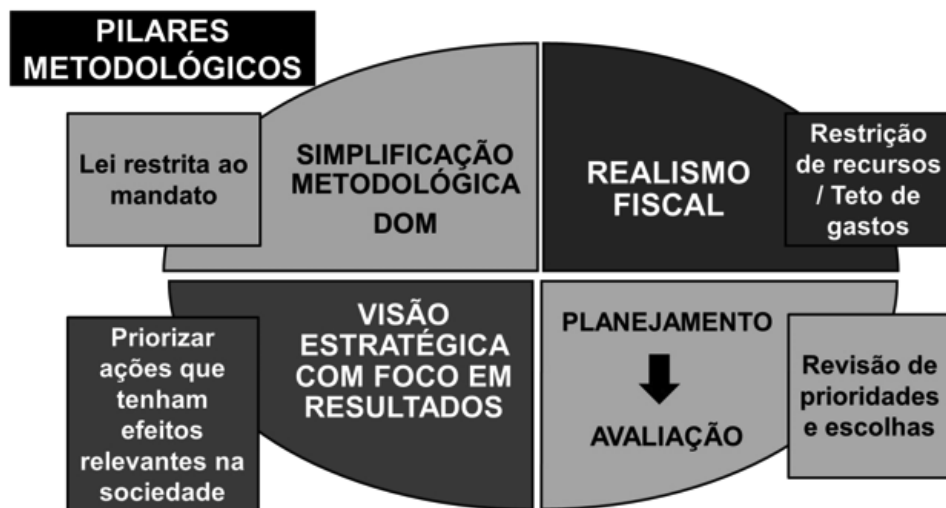
IV – Visão estratégica com foco em resultados

Assentado na priorização de ações que tenham efeitos relevantes na sociedade.

O PPA 2020-2023 traz a preocupação de ser instrumento efetivo de planejamento e gestão do governo federal.

Busca-se tornar o PPA um locus estratégico de decisão governamental, ou seja, um espaço de negociação entre atores (tanto do núcleo central de governo quando dos órgãos setoriais) para a realização das escolhas alocativas, prioritárias e com maior impacto positivo na sociedade. Cabe ao PPA zelar pela qualidade do desenho dos programas de governo, de forma que viabilizem a consecução das diretrizes, dos objetivos e das metas de governo e rigor técnico, apoiando as escolhas políticas.

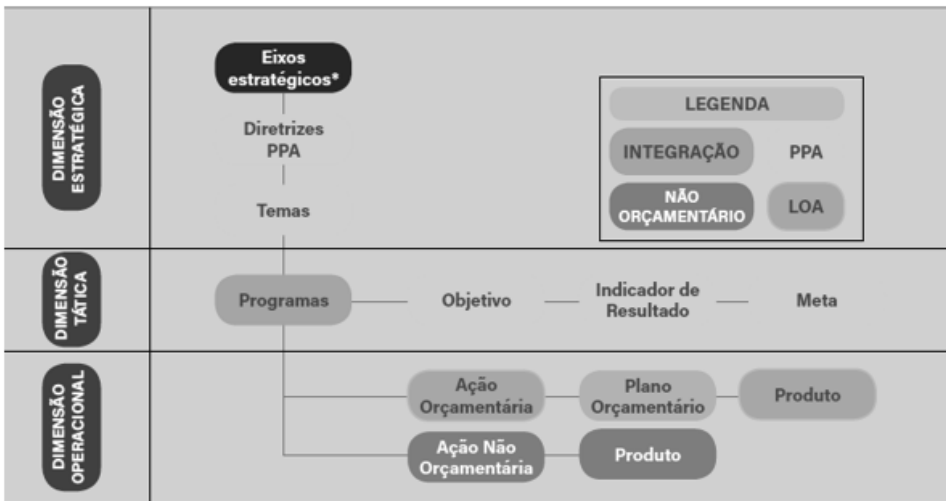
➤ RESUMO:



2.2.3. Proposta metodológica do PPA 2020 a 2023

↳ VISÃO GERAL

Os 4 (quatro) pilares metodológicos, discutidos no item anterior, fornecem o alicerce para a edificação da estrutura e do conteúdo do PPA. Nesse sentido, buscou-se delinear metodologia (fiscalmente) realista, simples, integradora do planejamento com avaliação e focada em resultados. A figura abaixo retrata essa nova metodologia do PPA.



MTPPA 2020-2023 (Pág. 27)

2.2.4. Dimensões principais do PPA

A metodologia do PPA 2020-2023 compreende 3 dimensões: a Dimensão Estratégica, composta pelos eixos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), as diretrizes do PPA e os Temas; a Dimensão Tática, composta pelos Programas e seus objetivos, meta e indicador de resultado e a Dimensão Operacional, onde estão as ações orçamentárias e não-orçamentárias.

Assim, o PPA 2020-2023 atuará como mecanismo facilitador das decisões estratégicas de cada ministério, ancorando-as por meio de seus programas. As ações (orçamentárias e não orçamentárias) prioritárias de cada ministério estarão no nível (da dimensão) operacional.