

**Livro Eletrônico**

**[www.igepp.com.br](http://www.igepp.com.br)**

Prof. Paulo Lacerda

**Estado e Políticas Públicas**  
**[IPEA Pós-Edital 2023]**

**Planejamento e Orçamento**  
**na CF/88**  
**[Aula 2]**



## Conteúdo

|  |    |
|--|----|
| Leis Orçamentárias.....                    | 3  |
| Conceito .....                             | 3  |
| Conteúdo da CF/88 (art. 165, § 1º).....    | 7  |
| Programas .....                            | 12 |
| Dimensões .....                            | 14 |
| Atributos do PPA .....                     | 16 |
| Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO..... | 22 |
| Conteúdo da LRF (art. Art. 4º) .....       | 29 |

## LEIS ORÇAMENTÁRIAS

### 1. CONCEITO

As leis Orçamentárias, sem dúvida, são as maiores expressões no tocante à Administração Financeira e Orçamentária, que consubstancia o planejamento governamental, que indica, por sua vez, quanto e onde gastar o dinheiro público em um período determinado com base no valor total arrecadado das receitas governamentais. O Poder Executivo é o autor das propostas, e o Poder Legislativo precisa transformá-las em leis, embora todas as unidades dos três poderes executem ações orçamentárias e financeiras. Convém salientar que os 26 estados, o DF e os municípios também fazem os seus próprios planos orçamentários (as três leis orçamentárias) de acordo com seus interesses e diante de suas realidades, prevendo a arrecadação de receitas e fixando os gastos, que serão realizados com aquelas.

O sistema orçamentário-financeiro começa no art. 163 da CF/88, o qual determina que uma Lei Complementar disporá sobre:

- ✓ Finanças públicas;
- ✓ Dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- ✓ Concessão de garantias pelas entidades públicas;
- ✓ Emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- ✓ Fiscalização das instituições financeiras;
- ✓ Fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- ✓ Operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- ✓ Compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

A referida Lei Complementar já foi editada com o nº 101/2000, famosa Lei de Responsabilidade Fiscal, embora a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, tenha acrescentado mais alguns dispostos ao art. 163, a ser pormenorizada naquela, a saber:

- ✓ Sustentabilidade da dívida, especificando:
  - Indicadores de sua apuração;
  - Níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;
  - Trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;
  - Medidas de ajuste, suspensões e vedações;
  - Planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

O Parágrafo único dessa Emenda Constitucional impõe que a lei complementar de que trata Sustentabilidade da dívida pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A, também incluída na Constituição pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021.

Já a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, acresceu à Constituição o art. 163-A, fomentando a transferência ao impor à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a obrigação de disponibilizarem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Seguindo, o art. 164, muito menos cobrado em provas de concursos públicos e bem mais técnico que outros dispositivos, determinando que competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central, sendo vedado a ele conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

O banco central poderá, no entanto, comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

Por fim, as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Retornando às emendas, o art. 164-A foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, obrigando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ao dever de conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis

sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição, bem como a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

Por ser um tema vasto, utilizaremos, como parâmetro, a esfera federal como suporte de entendimento e explicação, embora, quando couber, sempre citaremos reflexos e influências de regras orçamentárias estendidas aos outros entes da federação, materializando, por sinal, o princípio ou regra da simetria, o qual constrói uma tendência a garantir, quanto aos aspectos substanciais, homogeneidade e harmonia nos outros três planos federativos. Há, segundo a CF/88, três (3) leis (peças) orçamentárias.

*"Art. 165. Leis de iniciativa do (chefe do) Poder Executivo estabelecerão:*

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais."*

*(...)*

*§ 9º Cabe à Lei Complementar:*

*I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;*

*II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.*

*III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166."*

*(Cespe - TCE/ES - Auditor - 2012) A proposta de alteração de procedimento de elaboração, discussão, aprovação e execução do orçamento público no Brasil deve ser apresentada por meio de projeto de lei complementar.*

*Comentários: de acordo com o art. 165 da CF/88, § 9º, qualquer alteração referente à procedimento de elaboração, discussão, aprovação e execução do orçamento público no Brasil deve ser apresentada por meio de projeto de lei complementar, que ainda não foi editada pelo parlamento, versão que substituirá a lei nº 4.320/196, recepcionada pela carta magna com status de Lei Complementar; assim, enquanto não for editada tal lei, as regras que as norteiam estão editadas na Lei nº 4.320/1964, no art. 35, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, no MTO, no MCASP e na Lei 10.180/2001.*

*Gabarito: Certa.*

*(FGV - 2021 - PC-RN - Delegado de Polícia Civil Substituto) Na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, instaurou-se celeuma entre os membros sobre a necessidade de lei complementar para aprovação do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA). O relator da matéria emitiu parecer pela desnecessidade de tal espécie normativa em todos estes casos. Diante desse cenário, o relator:*

*A) tem razão, pois a Constituição da República de 1988 não exige lei complementar para instituir o PPA, a LDO e a LOA.*

*B) tem razão em parte, pois a Constituição da República de 1988 exige lei complementar para instituir o PPA, mas não para a LDO e a LOA.*

*C) tem razão em parte, pois a Constituição da República de 1988 exige lei complementar para instituir o PPA e a LDO, mas não para a LOA.*

*D) tem razão em parte, pois a Constituição da República de 1988 exige lei complementar para instituir a LDO, mas não para o PPA e a LOA.*

*E) não tem razão, pois a Constituição da República de 1988 exige lei complementar para instituir o PPA, a LDO e a LOA.*

*Comentários: o relator, diante do caso contrato, agiu à luz da legalidade, pois a lei complementar, que não foi editada ainda, não é condição necessária para instituir o PPA, a LDO e a LOA, pois há outras regras que fazem às vezes.*

*Gabarito: A.*

## 2. CONCEITO

*Neste "capítulo", acolheremos o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), mas não a Lei Orçamentária anual (LOA), já que esta exige material específico diante da sua magnitude.*

### 2.1) Plano Plurianual – PPA

#### 2.1.1) Conceito

Peça Estratégica de Médio Prazo (MTO/2023).

*(Cespe - 2022 - DPE-DF - Analista de Apoio à Assistência Judiciária – Administração) Um planejamento financeiro para o prazo de 4 anos e outro planejamento financeiro para o prazo de 15 anos são considerados planejamentos de curto e longo prazo, respectivamente.*

*Comentários: quando a banca aborda "planejamento financeiro", ela quer dizer PPA, que, por sua vez, segundo O Manual Técnico de Orçamento, é um plano de médio prazo, e não de curto prazo.*

*Gabarito: Errada.*

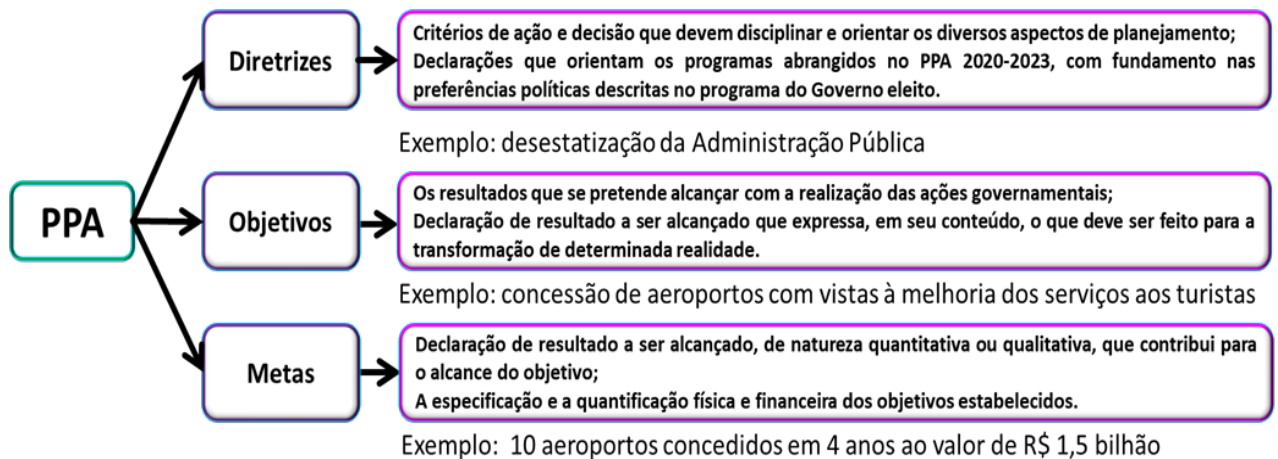
*(Cespe - 2021 - SEFAZ-CE - Auditor Fiscal Contábil-Financeiro da Receita Estadual) O processo orçamentário brasileiro está baseado em instrumentos de curto prazo (PPA, LOA e LDO). Todos perfeitamente integrados entre si.*

*Comentários: o PPA não é um pleno orçamentário de curto prazo, mas sim de médio prazo.*

*Gabarito: Errada.*

### 2.1 CONTEÚDO DA CF/88 (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."*



Os Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais, previstos no art. 165, § 4º, da CF/88, serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. Assim, muito cuidado: são os Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais que devem estar coadunados (dentro do) ao PPA, e não ao contrário.

*(Cespe - ANTAQ - Analista Administrativo) De acordo com as normas constitucionais vigentes, o plano plurianual (PPA) deve ser elaborado em consonância com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais.*

*Comentários: cuidado com as "pegadinhas": são os planos e programas nacionais, regionais e setoriais que devem estar coadunados ao PPA, e não ao contrário.*

*Gabarito: Errada.*

*(FGV - 2023 - TCE-ES - Auditor de Controle Externo - Direito) No processo de planejamento da ação pública, os entes precisam definir seus objetivos e metas para um determinado período. Um servidor recém-empossado, que foi designado para a instância de planejamento de um ente público, estava em dúvida sobre onde os objetivos e metas da administração do ente para as despesas relativas aos programas de duração continuada deveriam constar. Um servidor mais experiente o orientou que deveriam ser inicialmente apresentados no(a):*

- A) plano plurianual;*
- B) anexo de metas fiscais;*
- C) lei orçamentária anual;*



D) lei de diretrizes orçamentárias;

E) relatório da execução orçamentária.

*Comentários: o planejamento é uma das funções essenciais da governança no setor público. É por meio dele que se definem as estratégias, no caso do governo federal, para orientar o rumo que se deseja para o país; entre as múltiplas funções desempenhadas pelo planejamento, merece destaque sua contribuição para expressar as prioridades de governo; o primeiro ano do mandato presidencial apresenta importantes desafios; a construção de um novo Plano Plurianual (PPA) é um deles, o qual, consoante o art. 165, § 1º, da Constituição Federal de 1988, é a lei que 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.*

*Gabarito: A.*

*(CS-UFG - 2023 - Prefeitura de Goiatuba - GO - Agente Administrativo Escolar) Para efeito das Disposições do Plano Plurianual (2022-2025), a qualificação do objeto, expressa quantitativamente ou qualitativamente, é chamada de*

A) objetivo.  
meta.

B) iniciativa.  
D) indicador.

C)

*Comentários: O PPA 2024-2027 traz indicadores para aferir o desempenho dos objetivos, no nível estratégico, no nível tático, e no das entregas declaradas. Aos indicadores estão vinculadas metas que revelam o valor, qualitativa e quantitativamente, que se visa alcançar para o indicador no período a que se refere.*

*Gabarito: C.*

As (O PPA será estabelecido com as) Diretrizes, Objetivos e Metas (DOM), antes pormenorizados, serão estabelecidos de forma **Regionalizada** para atender as diferenças inter-regionais do país (expressa em macrorregiões, estados ou municípios, ou mesmo, em casos específicos, recortes Geográficos Específicos mais adequados para o tratamento de determinadas políticas públicas, tais como região hidrográfica, bioma, territórios de identidade e área de relevante interesse mineral), às despesas:

a) de Capital (despesa que geram bens de capital ou investimentos, como obras, "softwares" ou material permanente) e Outras Delas

Decorrentes (despesa com nexos causais com as de Capital, como manutenção de obras); e

b) Programas de Duração Continuada – PDCs.

*(Cespe - 2023 - SEPLAN-RR - Analista de Planejamento e Orçamento - Especialidade: Tecnologia da Informação) O plano plurianual é o instrumento de planejamento que estabelece, de forma unificada em nível nacional, diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos.*

*Comentários: plano plurianual é o instrumento de planejamento que estabelece, de forma unificada regionalizada (...).*

*Gabarito: Errada.*

*(Cespe - 2022 - PGE-RJ - Técnico Processual) O plano plurianual apresenta, de forma centralizada, as metas, os objetivos e as diretrizes da administração federal para o país.*

*Comentários: mais uma questão; mais uma velha "pegadinha" plano plurianual apresenta, não de forma centralizada, mas sim de forma regionalizada, metas, os objetivos e as diretrizes da administração federal para o país;*

*Gabarito: Errada.*

*(Cespe - 2022 - Telebras - Especialista em Gestão de Telecomunicações – Finanças) A lei do plano plurianual deve estabelecer, de forma centralizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal.*

*Comentários: A lei do plano plurianual deve estabelecer, de forma centralizada regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal.*

*Gabarito: Errada.*

*(Cespe - 2021 - CODEVASF - Analista em Desenvolvimento Regional – Administração) Vigente por um período de quatro anos, o plano plurianual deve estabelecer, em âmbito nacional, as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e os programas de duração continuada.*

*Comentários: Vigente por um período de quatro anos, o plano plurianual deve estabelecer, em âmbito nacional de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e os programas de duração continuada.*

*Gabarito: Errada.*

## **Para saber mais**

**1) Despesas de Capital:** são gastos que geram investimentos no país, ou seja, geram bens de capital duráveis, como obras (imóvel), softwares (Sistema Operacional ou Aplicativos), e material permanente (mobiliário ou automóveis).

**2) Outras (Despesas) Delas (despesas de capital) Decorrentes:** são dispêndios gerados por conta daquelas, isto é, têm um nexo causal com as despesas de investimento, como manutenção, conservação, "reformas", pintura, etc. Atenção para o fato dessas duas despesas, a segunda atrelada à primeira, serem desembolsos futuros, isto é, ainda não executados, pois, caso as despesas de capital já se encontrem encerradas, nem estas e nem as outras delas decorrentes precisam mais constar no PPA, bastando estar positivadas nas Leis Orçamentárias Anuais seguintes.

**3) PDCs:** não há ainda nenhum delineamento satisfatório para este conceito. Sua definição, apesar do destaque constitucional, não consta nem mesmo dos projetos orçamentários apresentados.

Um passo paralelo e catalisador foi dado pela LRF:

"Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período **superior a dois exercícios.**"

Ratificando, somente serão autorizadas no PPA as despesas futuras, ou seja, aquelas que ainda serão executadas a partir do 2º ano de mandato, quando entrará em vigor, tanto no caso das Despesas de Capital e Outras Delas Decorrentes, quanto no caso das Despesas para os PDCs, salvo, no último caso, aquelas já em execução de governos passados (programas de Estado. Independe de governo. Programa de Vacinação Infantil). Se uma obra, por exemplo, está em execução ou finalizada, esses dispêndios não carecem mais nele constar, pois são execuções passadas.

*(Cespe - 2023 - SEPLAN-RR - Analista de Planejamento e Orçamento - Especialidade: Tecnologia da Informação) O plano plurianual é o instrumento de planejamento que estabelece, de forma unificada em nível nacional, diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos.*

*Comentários: o plano plurianual é o instrumento de planejamento que estabelece, de forma unificada regionalizada em nível nacional, diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos; o examinador tende a trocar, ocasionalmente, o "regionalizada" do PPA, que atende as regiões do país de forma mais descentralizada, por um antônimo, que o classifique como algo uno para todo Brasil, o que macula a assertiva.*

*Gabarito: Errada.*

*(Cespe - TCDF - Analista de Orçamento - 2014) É imprescindível que haja previsão orçamentária no plano plurianual para que sejam realizados contratos de longo prazo, ou seja, contratos com prazo superior ao prazo de vigência do crédito orçamentário.*

*Comentários: o PPA serve, justamente, para abarcar eventos que vão além de um exercício financeiro.*

*Gabarito: Certa.*

Segundo o Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027, "a regionalização é um dos desafios enfrentados pelos planos plurianuais, desde o início de sua vigência, na década de 1990. Trata-se de tema complexo, que pode ser abordado de diversas formas. Conforme aponta Rezende (2015, cap. 4), em importante obra sobre a reforma do processo orçamentário, o modelo de repartição de recursos entre os entes federativos possui consequências importantes na escolha das políticas públicas que podem ser implementadas em nível regional e local".

Diante das características do modelo federativo brasileiro, essa tarefa não é extremante dificultosa e desafiadora, exigindo, para tanto, esforços para que os planos das esferas federal, estadual, municipal e distrital atuem de forma sinérgica e colaborativa, já que a redução das desigualdades sociais e regionais é um dos objetivos fundamentais do País (art. 3º da CF/88), é importante.

(FGV - 2022 - CGU - Técnico Federal de Finanças e Controle) O processo de planejamento no âmbito da administração pública brasileira conta com instrumentos legais que, de forma integrada, contribuem para a boa gestão dos recursos públicos. Um desses instrumentos, o Plano Plurianual, é um dos mais desafiadores quanto à elaboração e ao acompanhamento por parte dos órgãos de controle e da sociedade. Um elemento desse instrumento que dificulta a sua comparabilidade ao longo do tempo e com outros entes é:

- A) ausência de efetiva integração com a LDO;
- B) dificuldade de alteração dos programas definidos;
- C) excessivo detalhamento dos objetivos e metas;
- D) falta de regulamentação dos critérios de regionalização;
- E) inexistência de avaliação periódica dos programas.

*Comentários: a falta de uma legislação afinada quanto à regulamentação dos critérios de regionalização pode comprometer a busca por uma redução das desigualdades inter-regionais do país, função precípua dessa ferramenta.*

*Gabarito: D.*

### 3. PROGRAMAS

a) **Finalístico:** conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias de unidade responsável, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivos e metas. Todo objeto ofertado diretamente à sociedade.

Exemplo: Bolsa-Família; Minha Casa, Minha Vida; Programa de Aceleração do Crescimento - PAC; Programa Universidades para Todos - PROUNI.

b) **de Gestão:** conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais. Todo objeto ofertado diretamente ao Estado.

Logo, retratará as despesas com a manutenção dos órgãos de cada Poder, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União e Empresas Estatais, especialmente gastos de pessoal e custeio indispensáveis ao funcionamento administrativo. A esse programa não estão associadas metas nem indicadores. Segue-se, no caso do Programa de Gestão, o mesmo *modus operandi* do PPA 2020-2023.

Exemplo (ainda do PPA 2020-2023): Programa de Aperfeiçoamento; Programa de treinamento de RH, Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Economia (só há um programa de gestão no PPA atual para todos os ministérios).

*(FGV - TJ/SC - Analista Administrativo - 2015) Anexos que contenham o detalhamento de programas temáticos, de programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado e de órgãos responsáveis por programas de governo são conteúdos que devem ser apresentados no (a):*

- A) Lei Orçamentária Anual;*
- B) Lei de Diretrizes Orçamentárias;*
- C) Plano Plurianual;*
- D) Relatório de Gestão Fiscal;*
- E) Prestação de Contas Anual.*

*Comentários: a pormenorização de programas governamentais deve constar no Plano Plurianual, lei mais ampla e polivalente, cabível a absorver regras mais dinâmicas e subjetivas, que orienta a elaboração das LDOs e das LOAs; cabe frisar que a questão foi de 2015; lá, os programas do PPA ainda eram chamados de "temáticos", hoje chamado de finalísticos, e "gestão, manutenção e serviços ao Estado", hoje chamado apenas de gestão.*

*Gabarito: C.*

*(Cespe - SEFAZ/CE - Auditor Fiscal da Receita Estadual - 2021) A despesa pública possui classificações quanto aos aspectos qualitativos e quantitativos. Os aspectos qualitativos são formados pelas classificações por esfera, institucional, funcional e programática. Com relação a esse assunto, de acordo com a atual estrutura programática, baseada no modelo de gerenciamento de programas adotado no último PPA, é possível definir os programas finalísticos como sendo aqueles que estão relacionados a bens e serviços ofertados à sociedade.*

*Comentários: é o que determina o PPA 2024-2027; bens e serviços ofertados à sociedade: Finalísticos; bens e serviços ofertados ao Estado: Gestão.*

*Gabarito: Certa.*

### **Para saber mais**

*Não integram o PPA 2024-2027 os "PROGRAMAS" destinados exclusivamente a Operações Especiais, que são despesas que têm agregação neutra. Exemplo: cumprimento de sentenças judiciais, indenizações, ressarcimento, aposentadorias, pagamento de juros, transferências. Tais dispêndios serão computados como "AÇÕES" dentro da LOA, e serão debatidos no capítulo de classificação da despesa.*

## **4. DIMENSÕES**

### **2.1.4.1) Conceito**

Campo de atuação e alcance dos programas e seus desdobramentos quanto às leis orçamentárias.

### **2.1.4.2) Camadas**

- ✓ **Dimensão Estratégica;**
- ✓ **Dimensão Tática; e**
- ✓ **Dimensão Operacional.**

#### **2.1.4.2.1) Dimensão Estratégica**

a) **Conceito:** Reflete a agenda de governo que o chefe do Poder Executivo, por meio dos seus ministros, pretende implementar. São as prioridades definidas pela cúpula de governo, e representam tradução dos compromissos do presidente eleito para o País.

b) **Desdobramento:** duas categorias: Diretrizes, que representam as demandas da população encampadas pelo governo eleito e orientam a construção dos Programas do PPA, e Temas, que correspondem às principais áreas setoriais a serem mobilizadas para o alcance dos objetivos inseridos nas Diretrizes.

#### **2.1.4.2.2) Dimensão Tática**

a) **Conceito:** consiste nos programas, com seus objetivos, objetivos específicos, indicadores, metas, entregas, investimentos plurianuais e medidas institucionais e normativas. Nessa etapa, as "Diretrizes" e os "Temas" são desdobrados em "Programas".

#### **2.1.4.2.2) Dimensão Operacional**

a) **Conceito:** compreende o conjunto de ações orçamentárias incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como ações não orçamentárias presentes nos Programas Finalísticos do PPA. As ações

não orçamentárias são um atributo exclusivo do PPA e representam uma importante fonte de financiamento dos programas.

Atenção, porque há uma mudança conjuntural, antes constante no PPA, hoje, compreende o conjunto de ações orçamentárias incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como em ações não orçamentárias. Em relação às ações orçamentárias, maiores informações poderão ser obtidas mediante consulta ao Manual Técnico de Orçamento (MTO, 2023). Essa dimensão extrapola o conteúdo do PPA, sendo incluída apenas no âmbito do monitoramento, como será detalhado adiante.

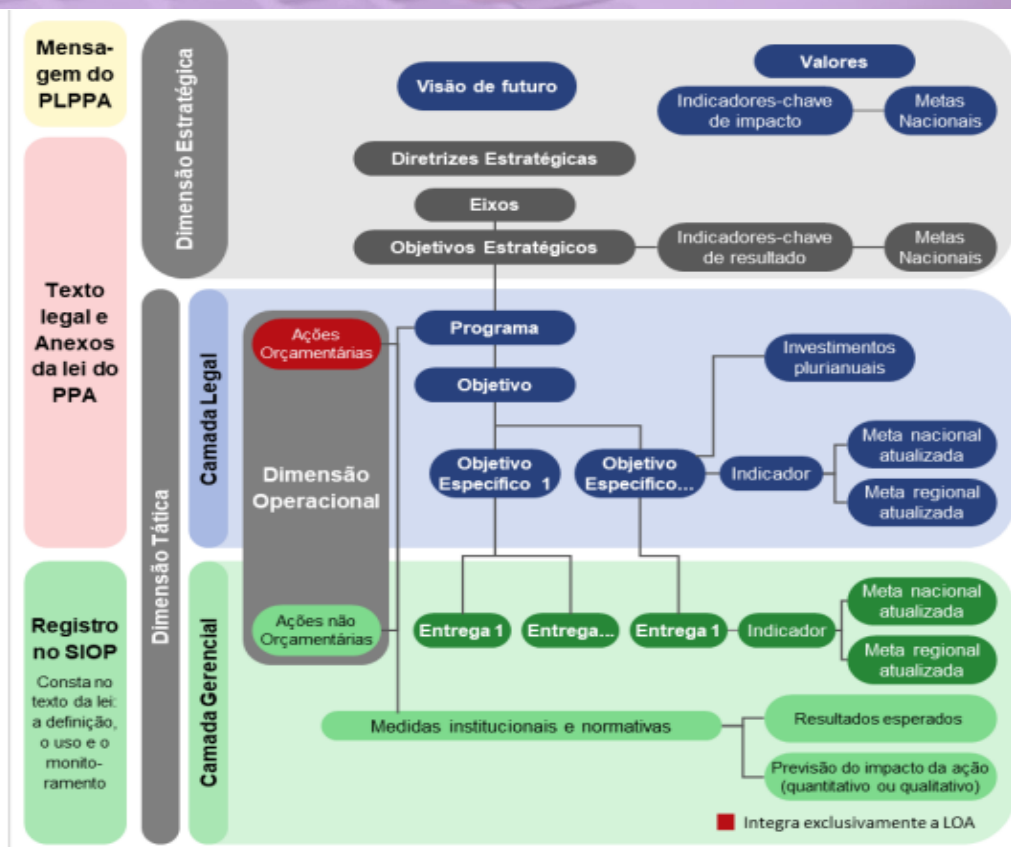
### ***Para saber mais***

*O PPA 2024-2027 – na condição de estratégia global do governo federal – retoma o contexto original ao apresentar **3 dimensões principais** – estratégica, tática e operacional, embora, no último caso, sejam ações não orçamentárias presentes apenas nos Programas Finalísticos do PPA.*

*Ações Não Orçamentárias: recursos financeiros não constantes do Orçamento Geral da União (LOA) que financiam a entrega de bens e serviços públicos que contribuem para o alcance do objetivo do programa. Elas, portanto, são um atributo gerencial do PPA e serão discriminadas em Financiamentos; Subsídios tributários, financeiros, creditícios, entre outros.*

*Assim, o instrumento 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, consoante ao manual de elaboração do PPA.*





Fonte: Manual do PPA/2024-2027

## 5. ATRIBUTOS DO PPA

### 2.1.5.1) Conceito

São os Elementos Constitutivos (ou Atributos – processo mnemônico: VIVOomi), especificamente dos Programas Temáticos.

### 2.1.5.2) Tipos

- **Valor Global;**
- **Indicador;**
- **Valor de Referência;**
- **Objetivo**, dividido, por seu vez, em:
  - **Órgão Responsável;**
  - **Metas;**
  - **Iniciativa.**

a) **Valor Global:** a estimativa dos recursos orçamentários e extraorçamentários previstos para a consecução dos Objetivos durante o período do PPA, sendo os orçamentários segregados nas esferas Fiscal e da Seguridade Social e na esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas, bem

como o valor para o primeiro ano de sua vigência e o consolidado para o período restante (três anos seguintes).

| Discriminações                                  | Vigência | 1º ano de vigência<br>Valor 2020 (mil R\$) | 2º, 3º e 4º anos de vigência<br>Valor 2021-2023 (mil R\$) |
|---|----------|--|---|
| Orçamento Fiscal e da Seguridade Social         |          | 2.000.000                                  | 6.000.000   |
| Despesas Correntes                              |          | 500.000                                    | 1.500.000   |
| Despesas de Capital                             |          | 1.500.000                                  | 4.500.000   |
| Orçamento de Investimento das Empresas Estatais |          | XXX  | XXX   |
| <b>Outras Fontes</b>                            |          | <b>200.000</b>                             | <b>800.000</b>  |
| <b>VALOR GLOBAL</b>                             |          | <b>9.000.000</b>                           |   |

b) **Indicador:** que é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando a avaliação dos seus resultados.

*(Cespe - TCE/AC - Analista de Controle Externo - 2008) O instrumento de organização da ação governamental, que visa à concretização dos objetivos pretendidos, é mensurado por indicadores estabelecidos no PPA.*

*Comentários: o elemento que controla o alcance ou não de resultados é o indicador.*

*Gabarito: Certa.*

c) **Valor de Referência:** parâmetro financeiro utilizado para fins de individualização de empreendimento como iniciativa, estabelecido por Programa Temático e especificado para as esferas Fiscal e da Seguridade Social e para a esfera de Investimento das Empresas Estatais. Exemplo:

Valor de Referência para Individualização de Projetos em Iniciativas

| Esferas Fiscais e Seguridade | Esfera de Investimento | Outras Fontes  |
|------------------------------|------------------------|----------------|
| 100.000.000,00               |                        | 100.000.000,00 |

d) **Objetivo:** expressa as escolhas de políticas públicas para o alcance dos resultados almejados pela intervenção governamental e tem como atributos:

d.1) **Órgão Responsável:** órgão cujas atribuições e atividades mais contribuem para a implementação do Objetivo ou da Meta;

d.2) **Meta:** medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, isto é, ela é o elemento do Programa que permite verificar a evolução do Objetivo durante os quatro anos de implementação do PPA, motivo pelo qual deve representar o que há de mais estruturante em determinada política, devendo expressar os mais importantes desafios escolhidos pelo governo a serem enfrentados no período do Plano em cada área e ser capazes de provocar mudanças no patamar atual da política. Além disso, devem ser factíveis dentro do período do Plano, considerando a previsão de recursos e o desenvolvimento dos meios necessários a sua execução; e

d.3) **Iniciativa:** declaração dos meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e suas Metas, explicitando a lógica da intervenção. Assim, é o atributo do Programa que declara os meios que viabilizam os Objetivos e suas metas, explicitando o “como fazer” ou as entregas de bens e serviços resultantes da atuação do Estado ou os arranjos de gestão (medidas normativas e institucionais), a pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade ou a integração de políticas públicas, necessários ao alcance dos objetivos. Tais entregas podem ser tanto as intermediárias, necessárias ao alcance do objetivo, quanto as entregas finais que não sejam estruturantes a ponto de serem classificadas como metas do PPA.

## Exemplo Geral de Programa Temático

| ATRIBUTOS   |               |   |  |   |                                       |
|---|---------------|---|--|---|---------------------------------------|
| Programa Agropecuária Sustentável – PAS   |               |   |  |   |                                       |
| VALOR GLOBAL  | INDICADORES   | VALOR DE REFERÊNCIA                     | OBJETIVOS  |   |                                       |
| R\$ 4.000,00  | Hectares      | R\$ 1,00                                | Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção à agricultura familiar. |   |                                       |
| 4 anos  | Referência    | Orçamento Fiscal e da Seguridade Social | ÓRGÃO RESPONSÁVEL  | METAS   | INICIATIVA                            |
|   | Data - índice |   | Ministério do Desenvolvimento Agrário  | Adquirir 2,7 milhões de toneladas de alimentos. | Disponibilização de linhas de crédito |
| Atos constitutivos e atributos estão inseridos na Dimensão Tática do PPA, tema que veremos a seguir |               |   |  |   |                                       |

Cada programa, portanto, contém, no mínimo, Valor Global, Indicadores, Valor de Referência, Objetivo, que, no último caso, ainda se divide em Órgão Responsável, Metas e iniciativa, que quantificam a situação que a realização do programa tem por fim alterar e otimizar, bem como os objetos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo. Os objetos e produtos dos programas dão origem aos projetos e atividades, ou seja, os mecanismos operacionais dos programas, tecnicamente chamados de Ações. A cada ação só pode estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dá origem à meta, constituindo um fio condutor das atitudes do governante.

Além da composição de atividades projetos, as ações também abarcam uma nova categoria de programação denominada operações especiais, embora estas, ao contrário daquelas, não têm o condão de gerar objetos e produtos, o que as repelem de constar dentro de

programas, porque não contribuem para a consecução de seus objetivos, efetivamente.

*(FGV - TCE-AM - Auditor Técnico de Controle Externo - Obras Públicas - 2ª dia - 2021) Analise a estrutura do quadro a seguir.*

| Ação | Produto/Unidade de Medida | Regionalização | Meta   |                       |
|------|---------------------------|----------------|--------|-----------------------|
|      |                           |                | Física | Financeira (R\$ 1,00) |
|      |                           |                |        |                       |
|      |                           |                |        |                       |
|      |                           |                |        |                       |

*As informações a serem detalhadas na estrutura do quadro apresentado são conteúdos típicos do(a):*

- A) Anexo de Metas Fiscais;*
- B) Cronograma de Execução Mensal de Desembolso;*
- C) Lei de Diretrizes Orçamentárias;*
- D) Lei Orçamentária Anual;*
- E) Plano Plurianual.*

*Comentários: os atributos denotam que a tabela faz referência ao PPA.*

*Gabarito: E.*

*(Cespe - UNIPAMPA - Contador - 2013) No orçamento tradicional, utilizam-se indicadores e padrões de medição para a avaliação dos resultados obtidos na execução dos programas de governo.*

*Comentários: no orçamento tradicional, não havia planos e programas e, por isso, não constava, nele, indicadores e padrões de medição para a avaliação dos resultados obtidos na execução dos programas de governo, variáveis encontradas no orçamento-programa, nos programas temáticos.*

*Gabarito: Errada.*

## 6. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

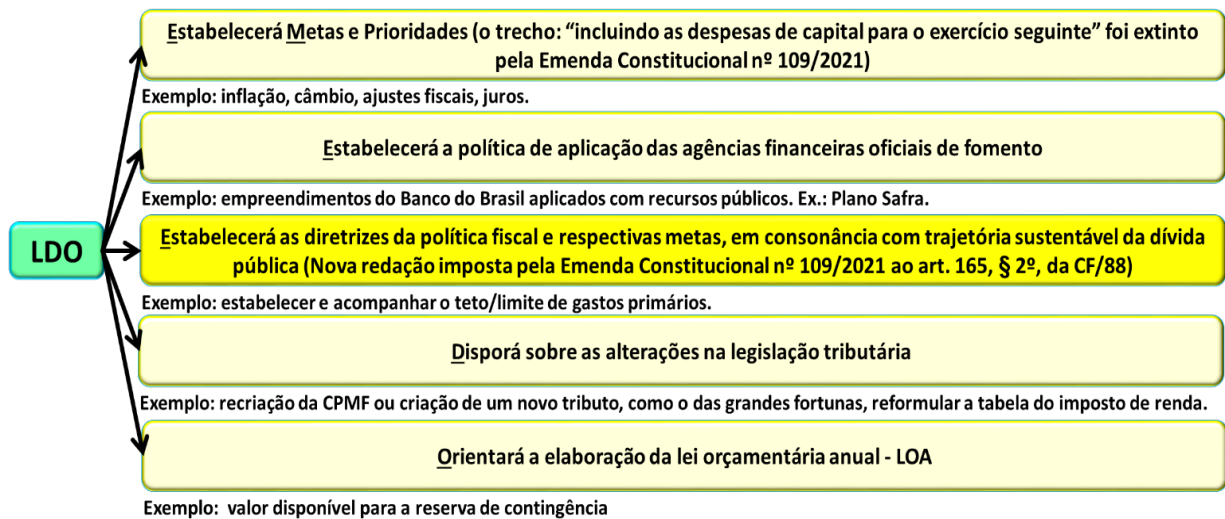
### 2.2.1) Conceito

Peça Tática de Curto Prazo.

Instituída pela Constituição de 1988, a LDO representa um avanço constitucional, por se constituir em um instrumento preparatório de formalização orçamentária de políticas públicas.

## 2.2.2) Conteúdo da CF/88 (art. 165, § 2º)

"A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, **estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública**, 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."



### Para saber mais

O trecho "**estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública**" foi incluído pela Emenda Constitucional nº 109/2021, uma preocupação latente com a sustentabilidade da dívida pública brasileira, que já se encontra em torno de 90% do Produto Interno Bruto – PIB, um risco iminente das contas governamentais. Ela, também, excluiu o trecho "incluindo as despesas de capital para o exercício seguinte".

Podemos memorizar o conteúdo constitucional da LDO por um processo mnemônico: "**MEEDO**":

- **M**etas e Prioridades;
- **E**stabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública;
- **E**stabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- **D**isporá sobre as alterações na legislação tributária; e
- **O**rientará a elaboração da lei orçamentária anual, e

Atenção à parte do estabelecimento das diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, uma preocupação fervorosa das autoridades econômicas já frisada por nós, uma novidade que será frequente nas novas provas.

*(VUNESP - 2023 - TJ-SP - Juiz Substituto) Dispõe a Constituição Federal, no seu artigo 165 e parágrafos, que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá*

*A) as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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.*

*B) 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.*

*C) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e 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.*

*D) de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*

*Comentários: como detectado pela alternativa "A", a banca já trouxe o texto do conteúdo da LDO reformulado pela Emenda Constitucional nº 109/2021.*

*Gabarito: A.*

*(FCC - 2022 - TRT - 23ª REGIÃO (MT) - Analista Judiciário - Área Administrativa - Contabilidade) A Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com a Constituição Federal de 1988, deve*

*A) conter, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação do Orçamento Fiscal com os objetivos e metas constantes no Anexo de Riscos Fiscais.*

*B) estabelecer as normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.*

*C) dispor sobre critérios para a execução equitativa, bem como os procedimentos que devem ser adotados quando houver impedimentos legais e técnicos.*

*D) avaliar a situação patrimonial das empresas públicas independentes e estabelecer medidas de recuperação, quando estas forem necessárias.*

*E) estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública.*

*Comentários: de acordo com a CF/88, apenas estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública está no rol de determinações da carta magna; convém frisar que as outras alternativas estão necessariamente erradas para o comando (que pede segundo a CF/88), e não para outras regras, como no caso da LRF.*

*Gabarito: E.*

*(Cespe - 2022 - PGE/RO - Procurador do Estado) A lei de diretrizes orçamentárias*

*I compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal.*

*II estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública.*

*III orientará a elaboração da lei orçamentária anual.*

*IV disporá sobre as alterações na legislação tributária.*

*V estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

*Assinale a opção correta.*

*A) Apenas os itens I e IV estão certos.*

*B) Apenas os itens II e IV estão certos.*

*C) Apenas os itens I, III e V estão certos.*

*D) Apenas os itens II, III e V estão certos.*

*E) Todos os itens estão certos.*

*Comentários: segundo a nova redação do art. 165, parágrafo segundo, da CF/88, todas as assertivas estão corretas.*

*Gabarito: E.*



(FCC - SANASA/SP - Analista Administrativo - Serviços Administrativos - 2019) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos da Constituição Federal de 1988 e do inciso II do parágrafo 2º do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é instrumento importante na condução da política fiscal do governo e:

I. Compreende metas e prioridades da Administração Pública Federal.

II. Orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

III. Resulta de iniciativa periódica, metas e prioridades propostas pelo Poder Legislativo.

Está correto o que consta de

- (A) III, apenas.                      (B) I, II e III.                      (C) I, apenas.  
(D) I e II, apenas.                      (E) II e III, apenas.

Comentários:

I. A LDO compreende, sim, metas e prioridades da Administração Pública Federal.

II. Orienta, veementemente, a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

III. Com toda certeza, resulta de iniciativa periódica, metas e prioridades propostas pelo Poder Executivo, e não Legislativo.

Gabarito: D.

Atenção aos seguintes detalhes:

**A) Metas e Prioridades:** as "Metas" já se encontram no PPA. A LDO faz uma depuração de tal dispositivo para ser realizado num exercício respectivo e específico. A novidade é a "Prioridade", que, dentre as metas, será ao "carro-chefe" do governo. Tanto aquelas quanto estas devem fazer referência ao ano civil ou exercício financeiro seguinte. Exemplos plausíveis de Metas e Prioridades constantes em LDOs:

- Crescimento do PIB: por exemplo, 2,5% ao ano;
- Salário mínimo: por exemplo, R\$ 1.115,00 (decreto do poder executivo pode reduzir tal valor);
- Inflação: por exemplo, 4% ao mês;
- Taxa Selic: por exemplo, 5% ao ano;
- Dólar: R\$ 4,00 num câmbio flutuante;
- Resultado Primário (esforço para pagar juros da dívida): Déficit ou Superávit de R\$ 124 bilhões.

Assim como no caso das diretrizes do PPA, os pormenores das metas e as prioridades são temas raramente cobrados em prova.

Segundo o art. 99 da CF/88, ao Poder Judiciário, assim como ao Poder Legislativo e aos órgãos constitucionais, é assegurada autonomia administrativa e financeira, bem como os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

*(FGV - TJ-RO - Analista Judiciário – Contador – 2021) Na literatura sobre planejamento orçamentário na administração pública costuma-se dizer que o orçamento nasce nas bases operacionais dos governos, porém está sujeito a uma série de regras que ordenam e também limitam a execução de despesas públicas. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por exemplo, estabelece vedações e limites para as despesas dos Poderes. Uma dessas disposições refere-se a estabelecer*

- A) áreas prioritárias para investimentos das empresas estatais;*
- B) limites para elaboração das propostas orçamentárias dos órgãos do Poder Judiciário;*
- C) parâmetros para fixação das remunerações de pessoal no âmbito das empresas públicas;*
- D) parâmetros para fixação das remunerações de pessoal no âmbito do Poder Judiciário;*
- E) regras para a proposição de emendas parlamentares impositivas.*

*Comentários: limites para elaboração das propostas orçamentárias dos órgãos do Poder Judiciário é uma das determinações da LDO diluídas na Constituição*

*Gabarito: B.*

*(FEPESE - 2023 - Prefeitura de Balneário Camboriú - SC - Analista de Controle Interno) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para*

- A) o ano seguinte.*
- B) os três anos seguintes.*
- C) o quadriênio seguinte.*
- D) os cinco anos seguintes.*
- E) a década seguinte.*

*Comentários: a LDO orienta a elaboração da LOA; por conta disso, deve nela constar as metas e prioridades para o ano (civil ou exercício financeiro) seguinte.*

*Gabarito: A.*

*(Cespe - ANTT - Técnico Administrativo - 2013) Ao realizar-se a integração entre o sistema de planejamento e o orçamento federal, o instrumento legal que explicita as metas e prioridades para cada ano, além das alterações na legislação tributária, é a lei orçamentária anual.*

*Comentários: fica claro que a lei orçamentária que explicita as metas e prioridades para cada ano, além das alterações na legislação tributária, foi trocada, haja vista ser a LDO, e não LOA, responsável por tal normatização.*

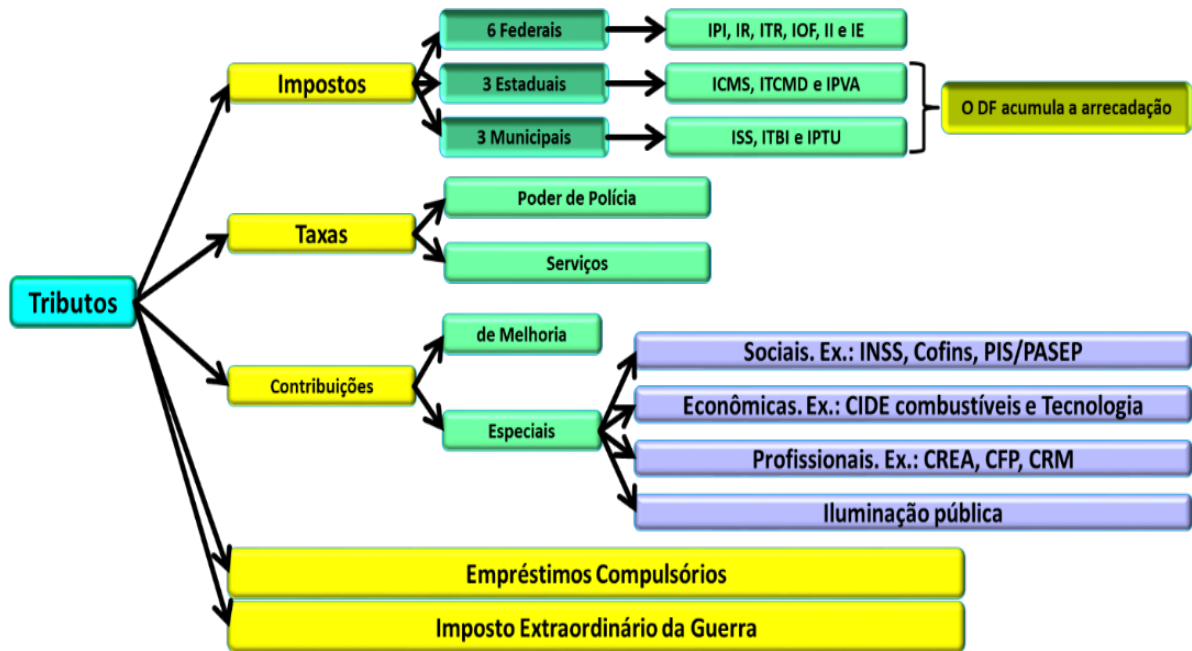
*Gabarito: Errada.*

**B) Tributos:** são divididos, segundo a teoria tripartite, em impostos, taxas e contribuições de melhoria, e, segundo a teoria pentapartite, em impostos, taxas e contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios. Todas as normas e efeitos que nestes impactem devem estar dispostas na LDO, que, por sua vez, abastecerá a LOA de informações numéricas e gerenciais para uma aproximação da realidade econômica do país. Convém frisar que a LDO não tem poder de alterar tributos, criando ou inovando o ordenamento jurídico, mais sim trazer, no corpo legal, tais mudanças de normas competentes para tal.

*(Cespe - 2021 - PG-DF - Analista Jurídico – Administração) A alteração da alíquota de determinado tributo pode entrar em vigor ainda que não tenha sido autorizada pela lei de diretrizes orçamentárias.*

*Comentários: lembre-se de que a LDO não pode alterar a legislação tributária, mas sim apenas dispor sobre tal tema.*

*Gabarito: Certa.*



| IMPOSTOS   |  |  |
|--|--|--|
| FEDERAIS   | DISTRITO FEDERAL   |  |
|  | ESTADOS  | MUNICÍPIOS   |
| II – Imposto sobre Importação.                     | ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Incide também sobre o transporte interestadual e intermunicipal e telefonia. | IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. |
| IE – Imposto sobre Exportação                      |  |  |
| IPI – Imposto sobre Produto Industrializado.       | IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.  | ISS – Imposto Sobre Serviços.                                    |
| IR – Imposto de Renda.                             |  |  |
| IOF – Imposto sobre Operações Financeiras          | ITCMD – Imposto sobre a Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação. Incide sobre herança.                                      | ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos.            |
| ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural. |  |  |

*(FGV – TJ/RO - Analista Judiciário – Contador – 2021) Na literatura sobre planejamento orçamentário na administração pública costuma-se dizer que o orçamento nasce nas bases operacionais dos governos, porém está sujeito a uma série de regras que ordenam e também limitam a execução de despesas públicas. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por exemplo, estabelece vedações e limites para as despesas dos Poderes. Uma dessas disposições refere-se a estabelecer*

- A) áreas prioritárias para investimentos das empresas estatais;*
- B) limites para elaboração das propostas orçamentárias dos órgãos do Poder Judiciário;*
- C) parâmetros para fixação das remunerações de pessoal no âmbito das empresas públicas;*
- D) parâmetros para fixação das remunerações de pessoal no âmbito do Poder Judiciário;*
- E) regras para a proposição de emendas parlamentares impositivas.*

*Comentários: como parte da orientação da elaboração da LOA, o art. 99 da CF/88, determina que, ao Poder Judiciário, é assegurada autonomia administrativa e financeira, bem como os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.*

*Gabarito: B.*

*(Cespe - TCE/PA - Auditor de Controle Externo - Administração - 2016) A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode conter dispositivos que instituam, suprimam, reduzam ou ampliem alíquotas de tributos.*

*Comentários: essa questão entra no rol das mais difíceis, pois qualquer leitura rápida ou desatenta faz o candidato errar. Vamos destrinchá-la. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá (...) disporá sobre as alterações na legislação tributária (...)"*. Quando a CF/88 fala em "disporá", colocar numa certa ordem; arrumar, ordenar, e não instituir, suprimir, reduzir ou ampliar alíquotas de tributos, que devem ser instituídas por uma lei específica, e não a LDO.

*Gabarito: Errada.*

**C) Agências Financeiras Oficiais de Fomento - AFOFs:** são as Empresas Estatais Independentes, Entidade da Administração Indireta, autorizadas para intervir na economia sob o espectro **creditício (não no fiscal, monetário, cambial)**, como Banco do Brasil, Caixa, BNDES, etc.

- São as Empresas Estatais (não dependentes) Independentes;
- Entidade da Administração Indireta (pessoas de direito privado com fins lucrativos);
- Autorizadas para intervir na economia sob o espectro **creditício**;
  - Banco do Brasil: área de política de atuação é o Agronegócio;
  - Caixa: área de política de atuação é a Habitação;
  - BNDES: área de política de atuação é o Empreendedorismo; etc..

Assim, para qual segmento estes bancos caminharão, depende das normas instituídas na LDO;

**D) Orientar a Elaboração da LOA:** torna-se na mais nobre função da LDO, que dita o ritmo, o caminho, a amplitude das autorizações estipuladas naquela lei.

### ***Para saber mais***

*Segundo a LRF, reserva de contingência consta nas Leis Orçamentárias Anuais – LOAs, embora seu montante e sua forma de utilização estejam disciplinados na LDO.*

*(Cespe - TJ/AM - Analista administrativo - 2020) Considerada uma inovação no sistema orçamentário brasileiro, a LDO orienta a elaboração da LOA e prevê a definição de*

*A) metas e prioridades, mudanças na legislação de tributos, políticas de fomento das agências financeiras oficiais e formas de utilização da reserva de contingência.*

*B) metas e prioridades, riscos fiscais, programação de desembolsos e formas de pagamento de precatórios.*

*C) metas e prioridades, metas fiscais, parâmetros para renúncias tributárias e programas de duração continuada.*

*D) condições para transferências de recursos a entidades privadas e limites para aplicação de recursos em despesas discricionárias.*

*E) formas de limitação de empenho, normas para regimes de previdência e destinação de recursos para o orçamento fiscal e a seguridade social.*

*Comentários: Considerada uma inovação no sistema orçamentário brasileiro, a LDO orienta a elaboração da LOA e prevê a definição de da letra "A", metas e prioridades, mudanças na legislação de tributos, políticas de fomento das agências financeiras oficiais e formas de utilização da reserva de contingência.*

*Gabarito: A.*

## **E) Sustentabilidade**

O endividamento público é um instrumento imprescindível para uma ótima distribuição intertemporal das políticas públicas. É por meio dele que a provisão dos bens públicos pode ser temporalmente dissociada da arrecadação dos recursos próprio dos Estado para lhe fazer face, haja vista este pode se tornar escasso diante dos desafios impostos pelo ambiente.

Para que o isso possa se cumprir de forma adequada seu papel, faz-se necessário que o gestor adote uma política crível, em que os valores contratualmente estipulados sejam honrados, o que, em outras palavras, significa que a política fiscal tem de ser sustentável ao ponto dos pagamentos não costumem gerar desafios abissais ou controversos para sua liquidação, como no caso de congelamento da remuneração de servidores para entesourar ao valores arrecadados.

A dívida pública de um país é considerada sustentável se a restrição orçamentária do governo pode ser satisfeita sem ruptura nas políticas monetária e fiscal, implicando que o valor dela não deve ser superior ao valor presente de todos os superávits primários futuros.

### **6.1 CONTEÚDO DA LRF (ART. ART. 4º)**

Devemos ficar muito atentos ao fato de que a LDO traz, consigo, determinações Constitucionais, Legais, no caso, da LRF, e próprias. Assim, os examinadores tendem a cobrar itens de conteúdos corretos, mas associados à base legal incorreta.

*"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. 90 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)

§ 1º *Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que 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.*

§ 2º *O Anexo conterá, ainda:*

I - *avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;*

II - *demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;*

III - *evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;*

IV - *avaliação da situação financeira e atuarial:*

a) *dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;*

b) *dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;*

V - *demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.*

§ 3º *A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.*



§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.”

(FGV - TCE-PI - Auditor de Controle Externo – 2021) O processo orçamentário no Brasil tem como base diferentes instrumentos de planejamento concebidos para auxiliar na gestão equilibrada dos recursos públicos. Um dos instrumentos de planejamento de maior complexidade técnica é a LDO, que tem, entre seus conteúdos, a proposição de:

- A) condições para concessão de benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;
- B) critérios de regionalização dos programas governamentais;
- C) despesas relativas aos programas de duração continuada;
- D) diretrizes para investimentos das empresas estatais;
- E) disposições sobre equilíbrio entre receitas e despesas.

Comentários: aqui, percebemos que, variavelmente, o examinador invoca o conteúdo da LRF quanto à LDO, exigindo atenção dos candidatos e das candidatas; segundo a referida lei, no seu art. 4º, inciso I, alínea “a”, a lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e disporá também sobre equilíbrio entre receitas e despesas, já que

- A) condições para concessão de benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, não consta no rol de suas determinações;
- B) critérios de regionalização dos programas governamentais, consta no rol de atribuições do PPA;
- C) despesas relativas aos programas de duração continuada, consta no rol de atribuições do PPA;
- D) diretrizes para investimentos das empresas estatais, consta no rol de atribuições do PPA;

Gabarito: E.

(FGV - DPE/RJ - Técnico Superior Especializado - Ciências Contábeis - 2019) Uma das inovações da Constituição da República de 1988 em termos de planejamento foi a exigência da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cujo conteúdo também foi tratado

posteriormente na legislação complementar (LRF). Entre as atribuições da LDO está:

- A) apresentar o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos;
- B) definir as políticas de aplicação e de financiamento das agências governamentais;
- C) dispor sobre as alterações na legislação orçamentária;
- D) estabelecer critérios e forma de limitação de empenho;
- E) orientar a elaboração do plano plurianual.

*Comentários: aqui, vislumbramos o aleta feito antecipadamente de que a LDO traz, consigo, determinações Constitucionais, Legais, no caso, da LRF, e próprias. Assim, os examinadores tendem a cobrar itens de conteúdos corretos, mas associados à base legal incorreta, a saber*

- A) apresentar o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento é obrigação da LOA;
- B) definir as políticas de aplicação e de financiamento das agências financeiras oficiais de fomento, e não governamentais;
- C) dispor sobre as alterações na legislação tributária, e não orçamentária;
- D) estabelecer critérios e forma de limitação de empenho;
- E) orientar a elaboração da LOA, e não do plano plurianual.

*Gabarito: D.*

*(Cespe – SEFAZ/CE – Auditor Fiscal da Receita Estadual – 2021) O modelo de planejamento e orçamento brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 e composto de três instrumentos: o plano plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A esse respeito, os valores que possam vir a desequilibrar as contas públicas, a exemplo dos passivos contingentes, assim como as ações e programas necessários para saná-los, devem constar no PPA.*

*Comentários: passivos contingentes são possíveis ou remotas despesas futuras, que constam no anexo de riscos fiscais da LDO, e não do PPA.*

*Gabarito: Errada.*

### **Para saber mais**

Incluído ao art. 165 da CF/88, pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019, o § 12 determina que integrará a **LDO**, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, **Anexo** com Previsão de Agregados Fiscais (PAF) e a Proporção dos Recursos para Investimentos (PRI) que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

Assim, a LDO, traz determinações da CF/88, LRF e próprias, quando couber, e, por imposição da:

- ❖ **Constituição Federal de 1988 (CF/88):**
  - Deve trazer consigo um **Anexo**: Previsão de Agregados Fiscais (PAF) e a Proporção dos Recursos para Investimentos (PRI);
- ❖ **LRF:**
  - Deve trazer consigo dois **Anexos**:
    - Metas Fiscais;
    - Riscos Fiscais.

O PPA, por sua vez, não traz determinação por imposição da LRF, mas sim apenas da CF/88 e determinações próprias, quando couber.

*(FCC - 2022 - TRT - 5ª Região (BA) - Analista Judiciário - Área Administrativa - Contabilidade) É conteúdo obrigatório da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos da legislação em vigor*

- A) o demonstrativo regionalizado de efeitos das renúncias de receitas.*
- B) o anexo com previsão de agregados fiscais.*
- C) a estimativa de impacto da criação ou aperfeiçoamento das ações governamentais nos dois exercícios subsequentes.*
- D) o demonstrativo regionalizado de diretrizes, objetivos e metas.*
- E) o anexo de projetos prioritários.*

*Comentários: hoje, no conteúdo obrigatório imposto pela CF/88, consta um anexo, composto também pela previsão de agregados fiscais.*

*Gabarito: B.*

*(Cespe - 2023 - SEPLAN-RR - Analista de Planejamento e Orçamento - Especialidade: Tecnologia da Informação) O conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias está previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar n.º 101/2000.*

*Comentários: o conteúdo legal da LDO já vem posto CF/88 e na Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF).*

*Gabarito: Certa.*