



Enap

Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA

Módulo

2

Ciclo Orçamentário



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

Unidade 1 - Legislação Orçamentária e Prazos 5

1.1. Leis sobre orçamento público, previsão legal e prazos.....5

Unidade 2 - Ciclo PDCA no processo orçamentário..... 8

2.1. Apresentação do ciclo orçamentário a partir do PDCA e seu embasamento na Lei nº 4.320/1964..... 8





Módulo 2 Ciclo Orçamentário

Unidade 1 - Legislação Orçamentária e Prazos

Ao final desta unidade, você será capaz de conhecer o processo orçamentário e a importância do estabelecimento de prazos para execução.

1.1. Leis sobre orçamento público, previsão legal e prazos

O processo orçamentário tem sua obrigatoriedade estabelecida na Constituição Federal, artigo 165, que determina a necessidade do planejamento das ações de governo por meio do Plano Plurianual – PPA (inciso I), da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Inciso II) e da Lei de Orçamento Anual – LOA (inciso III).

A Constituição estabelece ainda que lei complementar deve:

- a) dispor sobre finanças públicas (CF, artigo 163, inciso I);
- b) dispor sobre fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (CF, artigo 163, inciso V);
- c) exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização das leis orçamentárias (CF, artigo 169, parágrafo 9º, inciso I)¹;
- d) estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (CF, artigo 169, parágrafo 9º, inciso II)²;
- e) 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 emendas individuais e de bancada (CF, artigo 169, parágrafo 9º, inciso III)³;

1_ A CF de 1988 é expressa em seu artigo 165, parágrafo 9º, inciso I, no sentido de que cabe à lei complementar de âmbito nacional dispor sobre a elaboração do plano plurianual, de modo que é incabível ao Tribunal de Contas de Estado-membro tratar da matéria por meio de ato infralegal. [ADI 4.081, rel. min. Edson Fachin, j. 25-11-2015, P, DJE de 4-12-2015.].

2_ O artigo 35 da LRF, ao disciplinar as operações de crédito efetuadas por fundos, está em consonância com o inciso II do parágrafo 9º do artigo 165 da CF, não atentando, assim, contra a Federação. Já a sanção imposta aos entes federados que não fornecerem dados para a consolidação de que trata o artigo 51 da LC 101/2000 igualmente não implica ofensa ao princípio federativo, uma vez que as operações de crédito são englobadas pela mencionada regra constitucional e que o texto impugnado faz referência tão somente às transferências voluntárias. [ADI 2.250 MC, rel. min. Ilmar Galvão, j. 2-4-2006, P, DJ de 1º-8-2003.].

3_ Esse dispositivo foi incluído pela Emenda Constitucional nº 86/2015 para tratar das emendas individuais e teve a redação alterada pela Emenda Constitucional nº 100/2019 para alcançar também as emendas de bancada.



- f) dispor sobre limites da despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, artigo 169)⁴.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece as normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal, foi aprovada como Lei Complementar nº 101/2000. Os aspectos relativos à responsabilidade fiscal das três leis orçamentárias foram tratados pela LRF, mas ficou em aberto, em especial, o disposto nos incisos I e III do parágrafo 9º do artigo 169 da CF.

A Lei nº 4.320/1964, a despeito de ter sido aprovada como lei ordinária sob a Constituição de 1946, foi recepcionada como lei complementar pelo atual ordenamento jurídico por disciplinar as normas gerais do de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Apesar de a referida lei ter sido muito avançada no momento em que foi promulgada por incorporar as bases do orçamento-programa, ela é muito genérica para incorporar as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 com relação às três leis orçamentárias. Portanto, ainda é necessária a aprovação de uma Lei Complementar de Orçamento.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias, no nível federal e em muitos entes federados, tentam suprir as lacunas da Lei nº 4.320/1964, ao lado das normas das respectivas casas legislativas, no que diz respeito à tramitação de tais matérias.

Existe, no entanto, outra possibilidade. Nos termos do artigo 24, inciso II da Constituição, legislar sobre orçamento é competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal, devendo a União legislar sobre normas gerais (parágrafo 1º) e os estados e Distrito Federal, sobre normas complementares (parágrafo 2º).

Se não existir norma geral por parte da União, estados e Distrito Federal, terão competência plena (parágrafo 3º), até a superveniência de lei federal sobre normas gerais, a qual irá suspender a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária (parágrafo 4º)⁵.

4_ A expressão "não poderá exceder", presente no artigo 169 da CF, conjugada com o caráter nacional da lei complementar ali mencionada, assenta a noção de marco negativo imposto a todos os membros da Federação, no sentido de que os parâmetros de controle de gastos ali estabelecidos não podem ser ultrapassados, sob pena de se atentar contra o intuito de preservação do equilíbrio orçamentário (receita/despesa) consagrado na norma. [ADI 4.426, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-2-2011, P, DJE de 18-5-2011.] ADI 5.449 MC-REF, rel. min. Teori Zavascki, j. 10-3-2016, P, DJE de 22-4-2016.

Observa-se, ainda, que esse inciso teve diversos dispositivos incluídos pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Em particular, com relação às matérias orçamentárias propriamente ditas, o antigo parágrafo único (renumerado para parágrafo 1º), passou a estabelecer como condições para aumento de remuneração, a necessidade de dotação orçamentária (inciso i), autorização específica na LDO (inciso II), exceto para as empresas públicas e sociedades de economia mista. Nesse sentido:

Segundo dispõe o artigo 169, parágrafo 1º, da Constituição, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração aos agentes públicos, exige-se o preenchimento de dois requisitos cumulativos: (I) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim sendo, não há direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, quando se encontra prevista unicamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois é necessária, também, a dotação na Lei Orçamentária Anual. [RE 905.357, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 29-11-2019, P, DJE de 18-12-2019, Tema 864.]

5_ O artigo 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (artigo 24, parágrafo 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (artigo 24, parágrafo 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (artigo 24, parágrafo 2º). Na segunda hipótese, poderão os estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (artigo 24, parágrafo 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (artigo 24, parágrafo 4º). [ADI 3.098, rel. min. Carlos Velloso, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = ADI 2.818, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-5-2013, P, DJE de 1º-8-2013.



Portanto, os estados e Distrito Federal podem aprovar leis complementares com normas gerais sobre o orçamento, desde que não contrariem as normas gerais da Lei nº 4.320/1964⁶ e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto aos prazos relativos às leis orçamentárias, serão estabelecidos por lei complementar, em consonância com o disposto no artigo 165, parágrafo 9º, inciso I, da Constituição Federal. Como a Lei nº 4.320/1964 não dispõe sobre tal prazo, e não sobreveio lei complementar federal estabelecendo-o, vigoram os estabelecidos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT, artigo 35, parágrafo 2º).

A principal consequência do não estabelecimento desses prazos por lei complementar federal é que estados e Distrito Federal podem disciplinar a respeito (por lei complementar ou fixando prazos para a edição de lei complementar nas respectivas Constituições Estaduais ou Lei Orgânica do Distrito Federal)⁷.

Os Municípios também podem dispor a respeito por lei complementar ou nas respectivas Leis Orgânicas, desde que obedeçam ao disposto nas Constituições Estaduais dos Estados-membros do qual façam parte.

Em termos práticos, isso significa que estados, Distrito Federal e municípios podem estabelecer (e de fato estabelecem) prazos para envio das respectivas leis orçamentárias que são distintos dos praticados pela União, que estão reproduzidos no quadro abaixo:

Prazos e vigência das leis orçamentárias			
Situação / Instrumento	PPA	LDO	LOA
Envio ao Poder Legislativo	Até 4 meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo governante (31/08)	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04)	Até 4 meses antes do final do exercício financeiro anterior a sua vigência (31/08)
Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12)	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17/07)	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12)
Vigência	Até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente (4 anos)	18 meses	12 meses

6_ A LC Distrital nº 872/2013 é norma genérica que dispõe sobre a instituição e funcionamento de fundos no Distrito Federal e, ao estabelecer um direcionamento diverso ao saldo positivo de fundo apurado em balanço, não previsto na Lei nº 4.320/1964, usurpa a competência legislativa da União para tratar sobre a matéria (artigo 24, inciso II; e parágrafo 1º, da Constituição). [RE 883.514 AgR, rel. min. Roberto Barroso, j. 27-10-2017, 1ª T, DJE de 14-11-2017.]

7_ A CF de 1988 é expressa, em seu artigo 165, parágrafo 9º, inciso I, no sentido de que cabe à lei complementar de âmbito nacional dispor sobre a elaboração do plano plurianual, de modo que é incabível ao Tribunal de Contas de Estado-membro tratar da matéria por meio de ato infralegal. [ADI 4.081, rel. min. Edson Fachin, j. 25-11-2015, P, DJE de 4-12-2015.]



Com relação aos prazos das leis orçamentárias, alguns comentários adicionais são necessários. Com relação ao Plano Plurianual, o projeto lei que entra em vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente associa a vigência do plano ao mandato presidencial. Como o mandato presidencial foi de cinco anos até a aprovação da Emenda de Revisão nº 5/1994, o primeiro PPA elaborado em 1990 viveu por esse período. Com a redução do mandato presidencial para quatro anos, a vigência do PPA também foi reduzida para igual período.

Ainda com relação ao PPA, a disposição de que a vigência seja do 2º ano do mandato presidencial até o 1º ano do mandato presidencial subsequente consta da ADCT. Como a Lei nº 4.320/1964 não dispõe a respeito, em tese não há impedimento para lei complementar estadual ou distrital dispor de maneira diversa, até que sobrevenha lei complementar federal.

Com relação à LDO, a vigência extrapola o exercício financeiro, uma vez que ela orienta a elaboração da LOA, bem como estabelece regras orçamentárias a serem executadas ao longo do exercício financeiro subsequente. Em geral, a nível federal e no segundo semestre, temos duas LDO vigendo: uma que diz respeito à execução orçamentária do exercício atual e outra que diz respeito à elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte.

Unidade 2 - Ciclo PDCA no processo orçamentário

Ao final desta unidade, você será capaz de reunir informações acerca das fases do ciclo PDCA e conceituar o ciclo orçamentário, relacionando-o com a Lei nº 4320/64 e com o ciclo PDCA.

2.1. Apresentação do ciclo orçamentário a partir do PDCA e seu embasamento na Lei nº 4.320/1964

O ciclo orçamentário é um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público nos aspectos físico e financeiro. O ciclo corresponde, portanto, ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público.

O Ciclo PDCA (em inglês: *Plan, Do, Check e Action*) é uma ferramenta gerencial de tomada de decisões para garantir o alcance das metas desejadas por uma organização. Ele envolve as seguintes etapas:

- a) Planejamento (*Plan*): quando são estabelecidas as metas a serem alcançadas, bem como os planos de ação, os procedimentos e os processos necessários para o atingimento dos resultados.
- b) Execução (*Do*): quando são executadas as atividades propostas na fase anterior para alcance das metas.



- c) Controle/Acompanhamento (*Check*): monitoramento e avaliação das ações, confrontando-se o planejado, o realizado e os ganhos obtidos.
- d) Ações de Melhoria (*Action*): é a fase de adotar medidas para aprimorar a execução e/ou corrigir eventuais falhas, elaborando, se for necessário, novos planos.

A Lei nº 4.320 contempla as três primeiras etapas do PDCA, além de, combinada com outras normas jurídicas, orienta, ainda que com limitações, o processo de gestão. Evidente que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do PPA, criadas pela Constituição Federal, não são abordadas e, mesmo no tocante às Leis Orçamentárias, a Lei nº 4.320/1964 deve ser complementada pelo disposto na Constituição Federal, na LRF e pelas disposições dos PPAs e das LDOs.

Apresentamos a seguir como podemos passar pelas fases do ciclo orçamentário utilizando o ciclo PDCA:



a) Planejar (Plan)

Elaboração da proposta orçamentária é o momento em que os órgãos programam suas ações, com base nos objetivos dos programas de governo, de maneira a contemplar a solução de problemas identificados no planejamento, integrando o planejamento e o orçamento. Uma vez elaborada, essa proposta, é submetida ao Congresso Nacional para deliberação. Após a apreciação legislativa, o autógrafa da lei segue para sanção ou veto pelo Presidente da República. A parte vetada volta ao Congresso para apreciação.



Essa etapa está associada aos Títulos II (Da Proposta Orçamentária, artigos 22 a 31), III (Da elaboração da Lei de Orçamento, artigos 32 e 33) e IV (Do Exercício Financeiro, artigos 34 a 39) da Lei nº 4.320/1964.

b) Execução (Do)

É a etapa em que atos e fatos são praticados na Administração Pública para implantação da ação governamental e na qual ocorre o processo de operacionalização objetiva e concreta de uma política pública.

Essa etapa está associada aos Títulos V (Dos Créditos Adicionais, artigos 40 a 46) e VI (Da Execução do Orçamento, artigos 47 a 70) da Lei nº 4.320/1964.

c) Controle/Acompanhamento (Check)

Controle é a verificação da execução física e financeira das ações, cujo objetivo é preservar a probidade do gestor e a eficiência da gestão. Já a avaliação é entendida como o diagnóstico e análise dos resultados e da efetividade da execução das ações de governo.

Essa etapa está associada aos Títulos VII (Do Controle da Execução Orçamentária, artigos 75 a 82) da Lei nº 4.320/1964.

d) Ações de Melhoria (Action)

São decisões de gestão, que tem maior discricionariedade. Essa etapa não está associada com a Lei nº 4.320/1964.

A partir do que vimos até aqui, podemos comparar a relação do Ciclo PDCA e o Ciclo Orçamentário com a Lei nº 4.320/64, de acordo com a imagem a seguir:

CICLO ORÇAMENTÁRIO X LEI Nº 4.320/1964

