

GIOVANNI PACELLI

**GUIA DE SOBREVIVÊNCIA
DO ORDENADOR DE DESPESAS**

União, Estados e Municípios

2025



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

APRESENTAÇÃO

O **Guia de Sobrevivência do Ordenador de Despesas** é uma obra singular e essencial para todas as servidoras e servidores públicos federais, estaduais e municipais envolvidos na gestão orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e/ou contratual das organizações públicas.

Este livro foi elaborado para apoiar você que detém cargo público que acumula o encargo de ordenador de despesas ou assessora quem desempenha esta função fundamental.

No universo da administração pública, o ordenador de despesas opera nos bastidores dos ministérios, secretarias, órgãos e entidade como o responsável pela “casa de máquinas” da gestão pública, assegurando o funcionamento eficaz e eficiente em meio a um cenário complexo e desafiador. Este guia oferece uma compreensão profunda e prática dos diversos aspectos dessa função vital trazendo exemplos e jurisprudência.

O **Capítulo 1** inicia com uma análise do **histórico e papel desempenhado pelo Ordenador de Despesas nas organizações públicas**, destacando a importância dessa função e suas responsabilidades essenciais para o bom funcionamento da administração pública. Compreender o histórico e as responsabilidades do ordenador de despesas é crucial para reconhecer a relevância da função e atuar de forma eficaz desde o início de sua jornada profissional.

No **Capítulo 2**, explora-se a **abordagem “consequencialista” sobre a Ordenação de Despesas à luz da LINDB e da Lei de Improbidade Administrativa**, oferecendo uma visão crítica sobre como as decisões do ordenador podem impactar a conformidade legal e os riscos associados a possíveis infrações considerando o posicionamento dos órgãos de controle sobre dolo, erro grosseiro ou erro formal e a repercussão para os envolvidos. Este capítulo ajuda a entender as implicações legais das decisões e a mitigar riscos associados a infrações, garantindo que o ordenador atue dentro dos limites legais e com a devida diligência.

O **Capítulo 3** aborda a **gestão da execução orçamentária e financeira**, fornecendo subsídios sobre operações rotineiras: restos a pagar, despesas de exercícios anteriores, reconhecimento de dívida sem cobertura contratual, suprimimento de fundos e o fracionamento da despesa, gastos com locomoção, ressarcimento ao erário, pagamento antecipado, aplicação da fonte de recursos e emendas impositivas. Conhecer detalhadamente esses procedimentos rotineiros permite uma

gestão financeira precisa e eficiente, fundamental para a boa administração dos recursos públicos e a prevenção de infrações.

No **Capítulo 4**, discute-se o papel do ordenador **no planejamento, acompanhamento e avaliação do orçamento**, ressaltando a importância em dominar os instrumentos de planejamento, o ciclo orçamentário da LOA, a elaboração da proposta orçamentária conectada com o Plano de Contratações Anual e modelos de avaliação da qualidade do gasto. A capacidade de planejar e avaliar o orçamento de forma eficaz é essencial para a alocação adequada dos recursos e para garantir que as metas e os objetivos da administração pública sejam alcançados.

O **Capítulo 5** é dedicado à **gestão contábil e patrimonial**, detalhando o papel do ordenador perante inventário, as demonstrações contábeis e as conformidades. Dominar a gestão contábil e patrimonial assegura a integridade dos registros financeiros e patrimoniais, contribuindo para a transparência e a precisão das informações contábeis.

No **Capítulo 6**, explora-se a **gestão contratual**, trazendo conceitos básicos constantes na Lei nº 14.133/2021 e que se conectam ao fluxo da despesa. A compreensão da legislação e dos processos contratuais é crucial para garantir que as contratações públicas sejam realizadas de maneira correta e eficiente, evitando problemas legais e administrativos.

O **Capítulo 7** trata da **gestão de convênios e instrumentos congêneres**, proporcionando orientações sobre a celebração, a execução e a prestação de contas desses instrumentos considerando os aspectos relacionados à execução da despesa. Gerenciar convênios e outros instrumentos similares com eficácia é essencial para garantir que os recursos sejam utilizados conforme os termos acordados e para prestar contas de forma transparente.

Finalmente, o **Capítulo 8** aborda os **aspectos fiscais a serem observados pelo ordenador de despesas primário durante e por término de mandato**, trazendo os principais tópicos exigidos pela LRF e limites constitucionais, bem como os formatos de prestações de contas existentes. Conhecer as exigências fiscais e de prestação de contas é fundamental para cumprir as obrigações constitucionais e legais inerentes aos governantes eleitos e seu primeiro escalão.

Este guia foi estruturado para ser uma fonte prática e acessível de conhecimento, permitindo que o ordenador de despesas enfrente os desafios diários da sua função com maior segurança e competência. Este livro é uma ferramenta valiosa e busca contribuir para uma administração pública eficiente e transparente.

Boa leitura e sucesso em sua jornada profissional!!!

O Autor

PREFÁCIO DO MINISTRO DO TCU ANTONIO ANASTASIA

Com o sugestivo título de *Guia de Sobrevivência do Ordenador de Despesas*, vem à lume o presente trabalho do Prof. Giovanni Pacelli, que almeja levar preciosas informações aos agentes públicos incumbidos da execução orçamentária. E, com grata satisfação, afianço que o autor alcançou com êxito o seu intento.

O livro alude, em sua linha cervical, ao eterno receio dos gestores públicos em assumir riscos, pois se criou no passado, no Brasil, uma excessiva cultura punitivista, extremamente formalista e mesmo nociva ao interesse coletivo. Qualquer singelo equívoco poderia ser punido pelos órgãos de controle, acarretando o chamado “apagão das canetas”, tão nocivo ao regular funcionamento da administração pública.

Seria despidendo ressaltar a importância do ordenador de despesas no cenário administrativo nacional. Como a obra bem demonstra, sem a presença desta categoria de servidores públicos, simplesmente não haveria o funcionamento do Poder Público, ficando o Estado inerte para a execução dos seus serviços e de suas responsabilidades. Todavia, o exercício deste mister, polvilhado por todos os setores da Administração, em seus três níveis federativos, não é uma tarefa simples, pois, de fato, impõe conhecimentos especializados e assunção de grandes responsabilidades.

Com tal desiderato, o Prof. Giovanni Pacelli inova ao nos apresentar um verdadeiro manual, completo em sua didática formulação de orientação aos gestores que exercem tal função, de modo a prestar valiosa colaboração em suas atribuições e, em especial, na identificação dos procedimentos para se acautelar de eventuais sanções, com completo panorama sobre as posições doutrinárias e jurisprudenciais mais relevantes sobre as questões orçamentárias, financeiras e administrativas na gestão do bem comum.

Interessante, ainda, observar que o atual ambiente da administração pública brasileira está a permitir, felizmente, novos ares para a relação entre Estado e seus agentes. A já consagrada tese do consequencialismo no âmago do setor estatal, bem explorada no livro ora lançado, tem permitido, após a vigência da LINDB – Lei 13.655/18, da qual tenho a honra de ter sido o autor da respectiva proposição legislativa, um novo mecanismo na identificação e apuração de eventuais

responsabilidades do gestor público, levando em consideração as peculiaridades do caso concreto, a situação fática no momento decisório e a vigorosa separação da intenção dolosa do mero erro simples.

Deste modo, ao nos apresentar um quadro completo das ações inerentes à função de ordenador de despesas, com precisas orientações sobre sua adequada conduta, o autor provoca um sentimento de verdadeira segurança jurídica a auxiliar, de modo verdadeiro, o agente público no desempenho de suas funções.

A obra contribui, assim, de modo significativo para o aperfeiçoamento da gestão do bem comum, merecendo a cuidadosa atenção de todos aqueles inseridos na esfera governamental, não só os atuais ordenadores de despesas, mas todos aqueles envolvidos, ainda que de forma indireta, com o manuseio e o processo decisório sobre recursos governamentais.

Felicito, assim, ao autor, Prof. Giovanni Pacelli por esta sua valiosa contribuição para a administração pública de nosso país, na confiança de que o presente livro fará uma bela trajetória no auxílio aos nossos dedicados gestores públicos.

A todos, uma boa leitura!

ANTONIO ANASTASIA
MINISTRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PREFÁCIO DO PROF. DR. JOSÉ MATIAS-PEREIRA

Este livro, que tem como título “**Guia de Sobrevivência do Ordenador de Despesas**”, de autoria de **Giovanni Pacelli**, chega em boa hora. Ele trata de um tema relevante e atual no campo da administração pública, em especial, para os servidores(as) públicos, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal que atuam como ordenador de despesas ou como assessor nas áreas de gestão orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e/ou contratual.

É sabido que o ordenador de despesas pratica atos de ordenação de despesas, nos quais estão presentes a onerosidade, a formalidade e a discricionariedade. É relevante ressaltar, que esses atos discricionários, podem resultar na responsabilidade pessoal do ordenador e na inversão do ônus de prova em favor do Erário, o que exigirá que o ordenador demonstre a correção de seus atos. Por dispor do patrimônio público, visto que promove a realização de despesa financeira ou de outro ato de disposição patrimonial, exige que o ordenador de despesas esteja respaldado por pareceres jurídicos e técnicos consistentes, ou seja, amparado nas normas legais e regulamentares da despesa pública e com o interesse da sociedade.

Tendo como referência essas questões assinaladas, o autor busca explicitar a relevância da função do ordenador de despesas, a prática correta dos atos de ordenação de despesas, bem como as implicações legais de suas decisões. O “**Guia**” está estruturado da seguinte forma:

No **Capítulo 1**, o autor faz uma análise do histórico e papel desempenhado pelo Ordenador de Despesas nas organizações públicas, ressaltando a importância de seu papel para o adequado funcionamento da administração pública.

No **Capítulo 2**, o autor faz uma abordagem dos desdobramentos e implicações legais decorrentes da ordenação de despesas, à luz da LINDB e da Lei de Improbidade Administrativa. Neste capítulo fica evidente a preocupação do autor com a necessidade do ordenador de despesas de entender as implicações legais das decisões e a mitigar riscos associados a infrações, garantindo que o ordenador atue dentro dos limites legais e com a devida diligência.

No **Capítulo 3**, o autor faz uma abordagem didática da gestão da execução orçamentária e financeira, fornecendo subsídios sobre operações rotineiras: restos a pagar, despesas de exercícios anteriores, reconhecimento de dívida sem cober-

tura contratual, suprimento de fundos e o fracionamento da despesa, gastos com locomoção, ressarcimento ao erário, pagamento antecipado, aplicação da fonte de recursos e emendas impositivas.

No **Capítulo 4**, o autor analisa o papel do ordenador no planejamento, acompanhamento e avaliação do orçamento, destacando a importância em dominar os instrumentos de planejamento, o ciclo orçamentário da LOA, a elaboração da proposta orçamentária conectada com o Plano de Contratações Anual e modelos de avaliação da qualidade do gasto.

No **Capítulo 5**, o autor tem como foco a gestão contábil e patrimonial, detalhando o papel do ordenador perante inventário, as demonstrações contábeis e as conformidades.

No **Capítulo 6**, o autor busca explorar a gestão contratual, trazendo conceitos básicos constantes na Lei nº 14.133/2021 e que se conectam ao fluxo da despesa.

No **Capítulo 7**, o autor cuida da gestão de convênios e instrumentos congêneres, com vista a ofertar orientações sobre a celebração, a execução e a prestação de contas desses instrumentos considerando os aspectos relacionado à execução da despesa.

Por fim, no **Capítulo 8**, o autor trata dos aspectos fiscais a serem observados pelo ordenador de despesas primário durante e por término de mandato, trazendo os principais tópicos exigidos pela LRF e limites constitucionais, bem como os formatos de prestações de contas existentes.

Constata-se, assim, que este livro de Giovanni Pacelli se apresenta como um importante “**Guia**” para o ordenador de despesas e para os assessores que atuam nessa função relevante, essencial para o bom funcionamento da administração pública.

PROF. DR. JOSÉ MATIAS-PEREIRA

CAPÍTULO 04

O ORDENADOR DE DESPESAS NO PLANEJAMENTO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO

1. PRINCIPAIS ATIVIDADES DO ORDENADOR DE DESPESAS NESTE SEGMENTO

Dentre as principais atividades exercidas pelo Ordenador de Despesas no planejamento, no acompanhamento e na avaliação do orçamento destacam-se:

- Assinar os documentos necessários à preparação e envio na proposta orçamentária na fase qualitativa e quantitativa do PLOA;
- Acompanhar a emissão de declaração de disponibilidade orçamentária até o limite orçamentário anual definido em conformidade com o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do respectivo exercício.
- Apresentar o Plano de Contratações Anual a autoridade máxima do órgão ou entidade conectando-o com a proposta orçamentária;
- Definir despesas que serão priorizadas em caso de início de exercício sem LOA aprovada;
- Definir despesas que serão priorizadas em caso de contingenciamento e descontingenciamento.

Atenção

Em alguns ministérios, secretarias, autarquias e fundações públicas, a atividade de planejamento, acompanhamento e avaliação do orçamento é **dissociada** da execução.

Nestes casos, em âmbito federal a execução é realizada pela SPOA/DGI/DGC/DADM ou equivalente, enquanto a atividade de planejamento, acompanhamento e avaliação do orçamento é realizada em um dos setores a seguir: Diretoria Executiva, Diretoria de Governança, Diretoria de Planejamento ou equivalente.

Em qualquer caso, a responsabilidade final pela atividade de planejamento, acompanhamento e avaliação do orçamento é do **Ordenador de Despesas de Primário**.

2. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE ORÇAMENTO NA FEDERAÇÃO

De acordo com a CF/1988 a competência para legislar sobre matéria orçamentária é concorrente:

CF/1988

Art. 24. *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – orçamento; (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

[...]

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Importante

Na competência concorrente, a União legisla sobre as normas gerais e os Estados legislam sobre as normas suplementares.

Se a União se omitir, os Estados também podem legislar sobre normas gerais.

Se a União e os Estados se omitirem, os Municípios podem suplementar.

Enquete do Autor: Existe alguma omissão atual da União em matéria orçamentária?

Observa-se a seguir o art. 165 § 9º da CF/1988:

CF/1988

Art. 165. [...]

§ 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.

ADCT

Art.35. [...]

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

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Ocorre que até o presente momento, tal lei não foi publicada. Desse modo, **devido a essa omissão**, os Estados estão livres, por exemplo, para definir prazos de encaminhamentos dos instrumentos de planejamento (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) distintos dos prazos aplicados para a União.

A título ilustrativo, o art. 258 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, define que o projeto de Lei Orçamentária Anual sejam enviado até 3 meses antes do encerramento do exercício, enquanto no âmbito federal a data limite seria de 4 meses antes.

Ainda sobre o exemplo anterior, cabe destacar que a lei ordinária 4.320/1964 foi recepcionada como lei complementar, por tratar de questões relacionadas à LOA no âmbito do inciso I do § 9º do art. 165. Apesar disso, persiste ainda uma lacuna jurídica no âmbito da administração financeira e orçamentária.

Observa-se ainda que finanças públicas não consta no campo normativo das competências legislativas, diferente de direito financeiro e orçamento. Interessante notar que o termo finanças públicas consta de forma explícita na CF/1988 apenas nos artigos 34 e 163.

CF/1988

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I – manter a integridade nacional;

II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

CF/1988

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III – concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Enquanto existe uma lacuna jurídica na normatização do inciso I do § 9º do art. 165 da CF/1988, o mesmo não ocorre no inciso I do art. 163 da CF/1988, haja vista a existência da Lei Complementar 101/2000: a lei de responsabilidade fiscal.

Atenção: Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie

O STF no julgamento da ADI 6308 MC-Ref em 29/06/2020 decidiu que **é vedado a legislação estadual que disponha em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema na seara das competências concorrentes**. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. **As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual.**

3. PPA

3.1. PPA na Constituição Federal

A CF/1988 estabelece que:

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.

O Quadro 4.1 explora os conceitos presentes na CF/1988.

Em termos de planejamento, o PPA é um plano estratégico e tático; enquanto ao prazo trata-se de plano de médio prazo elaborado no primeiro ano de governo do Executivo e válido do início do segundo ano de governo até o término do primeiro ano do governo seguinte.

Desse modo, o Governo ordena suas ações com a finalidade de atingir objetivos e metas por meio do PPA: um plano de médio prazo elaborado no primeiro ano de mandato do presidente eleito, para execução nos quatro anos seguintes. Os prazos de envio e aprovação do PPA estão definidos hoje com base o ADCT da CF/1988 e resumidos no Quadro 4.2.

ADCT. Art. 35. [...]

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

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

Art. 165. [...]

§ 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;

Quadro 4.1: Explorando os conceitos do PPA na CF/1988

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.
Trata-se de lei ordinária.	A regionalização é a localização espacial de gasto e é obrigatória . A regionalização pode ocorrer: pelas cinco regiões administrativas, por estados, por municípios, por biomas (Caatinga, Amazônia Ocidental, Amazônia Oriental) e outros critérios espaciais.	Diretrizes são elementos estratégicos; objetivos e metas são elementos táticos.	Apesar do conceito mencionado administração pública federal, todos os entes da federação devem ter PPA, LDO e LOA. Assim, se for considerado 5.570 municípios tem-se a cada 4 anos: 1 PPA da União, 27 PPA dos Estados já incluindo o DF e 5.570 PPA dos Municípios.	No caso da União nem todas as despesas de capital constam no PPA.	Seriam as despesas correntes derivadas de despesas de capital. No âmbito federal, nem todas as despesas correntes constam no PPA.	São os programas de área fim, que fornecem bens ou serviços diretamente a sociedade. Ou seja, não se considera o critério temporal.

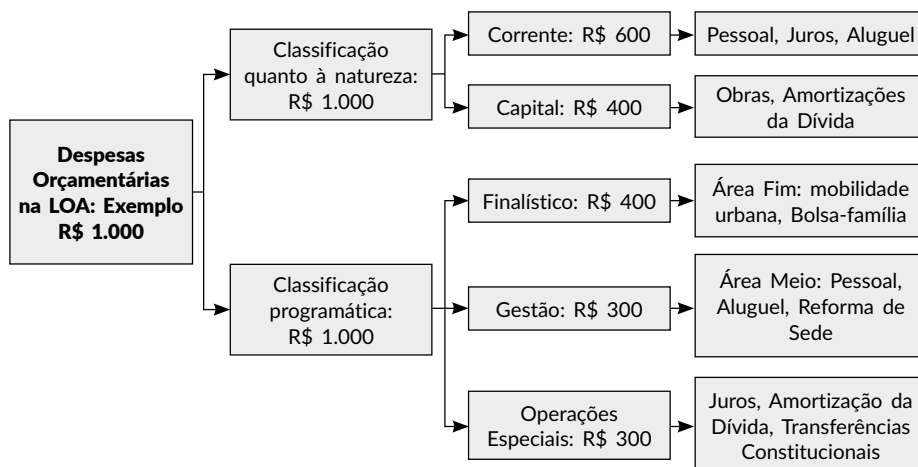
Quadro 4.2: Prazos de elaboração e aprovação do PPA

Instrumento	Encaminhamento ao Congresso Nacional	Devolução para Sanção do Executivo
PPA	Até 31/08 (4 meses antes) do primeiro ano de mandato do Executivo	Até 22/12 (término da sessão legislativa) do primeiro ano de mandato do Executivo

Enquete do Autor: Por que no PPA da União não constam todas as despesas de capital e não constam todas as despesas correntes?

Essa pergunta é complexa e necessita de um conhecimento adjacente: classificação da despesa orçamentária. Inicialmente cabe destacar que existem na União 9 classificações da despesa orçamentária. Essas 9 (nove) classificações vem apenas na LOA. Pelo menos duas dessas classificações constam de forma agregada **no PPA** federal: classificação quanto à natureza e classificação programática. A Figura 6.1 contém a distribuição das despesas dessas 2 classificações **na LOA**.

Figura 4.1: Despesas que constam na LOA¹



Independente da classificação na LOA, se o valor da LOA é de R\$ 1.000; este valor é de R\$ 1.000 em qualquer classificação da despesa orçamentária. Porém, diferentemente da LOA, **não constam no PPA federal as despesas dos programas de operações especiais**.

Assim, pelo conceito da CF/1988, as despesas com capital devem constar no PPA, porém não todas (amortização da dívida fica de fora do PPA federal). As despesas correntes “decorrentes”/ “derivadas”/ “consequentes” das despesas de capital também devem constar no PPA, porém não todas (juros e transferências constitucionais ficam fora de do PPA federal).

Assim, conclui-se que nem todas as despesas orçamentárias constam no PPA.

1. Em conformidade com a estrutura do PPA federal 2020-2023.

Observa-se que o prazo constante no Quadro 4.2 está definido no ADCT e **que há uma lacuna jurídica em face da ausência da lei complementar prevista no Art. 165, § 9º, I**. Assim, esse prazo é seguido na União e demais entes, mas existem Estados que possuem prazos distintos definidos nas suas constituições estaduais (por exemplo: no DF, o prazo de envio do PPA é até 15 de setembro do primeiro ano de mandato).

No âmbito **federal** não há restrição institucional para o Legislativo, caso este não aprove o PPA até 22 de dezembro do primeiro ano de mandato (término da sessão de legislativa), no entanto existem Estados que estabelecem restrições (por exemplo: em determinados entes da federação a sessão² não pode ser encerrada se o PPA não for aprovado pelo Poder Legislativo).

Curiosidade

Se por ventura ocorresse uma alteração na Constituição Federal e o mandato do chefe do Executivo passasse a ser de 6 anos (exemplo: 2019-2024, o PPA passaria a ser de 6 anos. Isso porque ele seria elaborado no 1º ano do início do mandato e teria validade de 1º de janeiro de 2020 (início do segundo mandato) até o dia 31 de dezembro de 2025 (término do 1º ano do próximo mandato).

Relação do PPA com outros Planos

A CF/1988 prevê a existência de outros planos de iniciativa do Presidente da República, quais sejam: nacionais, regionais e setoriais.

Art. 165.[...]

§ 4º – Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Assim, no **âmbito federal** todos os planos nacionais, regionais e setoriais devem estar de acordo com o PPA e não o contrário. Esses planos e o PPA serão apreciados pelo Congresso Nacional e suas comissões, em especial, a Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização (CMO).

2. *Uma sessão legislativa é composta de dois períodos legislativos. Na União, o primeiro período se estende de 02 de fevereiro a 17 de julho, e o segundo período de 01 de agosto a 22 de dezembro:*

CF/1988

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

Essa compatibilidade com PPA o pode gerar casos incomuns como o fato de um Plano Decenal de determinado tema, plano de longo prazo, ser compatível com o PPA que é um plano de médio prazo.

Devido a lacuna jurídica face a ausência da lei complementar prevista no Art. 165, § 9º, I, existem estados que vinculam o PPA a outros planos (por exemplo: no DF, o PPA deve ser compatível com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT vigente).

3.2. PPA Federal 2024-2027

3.2.1. Estrutura do PPA federal por dimensões

A seguir constam os artigos 1º e 5º da lei que trata do PPA 2024-2027:

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027 - PPA 2024-2027, em cumprimento ao disposto no § 1o do art. 165 da Constituição Federal.

[...]

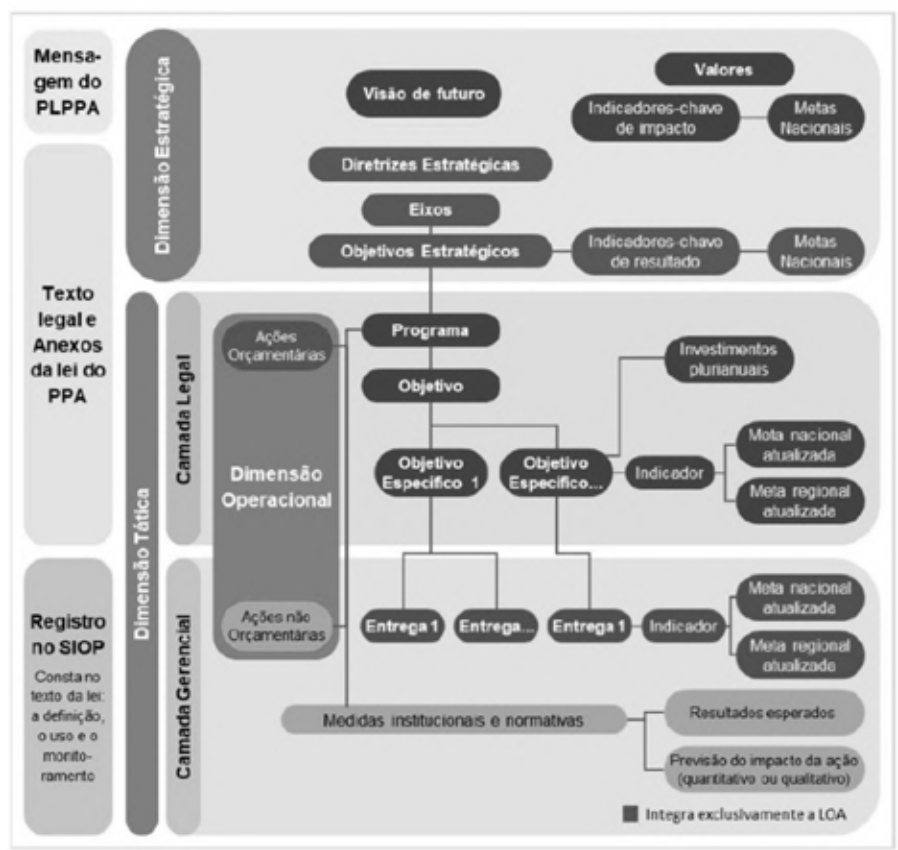
Art. 5º O PPA 2024-2027 define diretrizes, programas, objetivos e metas para orientar a atuação governamental no quadriênio, refletindo políticas públicas e planos já existentes e em processo de formulação.

A seguir, as Figuras 4.2 e 4.3 ilustram as dimensões do PPA e sua estrutura.

Figura 4.2: Dimensões do PPA 2024-2027



Figura 4.3: Dimensões do Planejamento e os Instrumentos de Planejamento



O Quadro 4.3 traz os conceitos dos elementos da dimensão estratégica do PPA 2024-2027, o Quadro 4.4 os valores e diretrizes e a Figura 4.4 contém os 5 eixos.

Quadro 4.3: Elementos da Dimensão Estratégica

Elemento Estratégico	Descrição
Visão de futuro	Situação futura desejada para o País. Foi definida a seguinte visão de futuro para 2027: “Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades”. Atributos da visão de futuro: democracia, equidade e desenvolvimento.

Elemento Estratégico	Descrição
Indicadores-chave nacionais	Conjunto de indicadores que mensuram o progresso social, econômico, ambiental e institucional do País, consideradas as múltiplas dimensões do bem-estar individual e coletivo, para que sejam alcançados os objetivos nacionais nas respectivas áreas. São 7 indicadores-chave nacionais.
Valores	Conjunto de crenças e princípios que orientam e informam a construção e a implementação do PPA 2024-2027. A seguir constam os 7 valores: democracia, diversidade e justiça social, sustentabilidade socioambiental, participação social, atuação colaborativa, responsabilidade fiscal e social, excelência na gestão.
Diretrizes	Orientações transversais que direcionam os objetivos estratégicos e os programas que compõem o PPA 2024-2027, validados por processo de participação social. São 13 diretrizes.
Eixos	Temáticas que agrupam e organizam um conjunto de objetivos estratégicos. Existem 3 eixos temáticos: Eixo 1 - Desenvolvimento social e garantia de direitos (com 13 objetivos estratégicos e 31 indicadores-chave e metas); Eixo 2 - Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática (com 15 objetivos estratégicos e 23 indicadores-chave e metas); Eixo 3 - Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania (com 7 objetivos estratégicos e 8 indicadores-chave e metas).
Objetivos estratégicos	Declarações objetivas e concisas que indicam as mudanças estratégicas a serem realizadas na sociedade no período compreendido pelo PPA 2024-2027. Contempla os respectivos indicadores-chaves e metas.

Quadro 4.4: Valores e Diretrizes

Valor	Diretriz
Democracia	1. Promover a inclusão econômica e social e a melhoria da qualidade de vida da população, com garantia de direitos e cidadania.
Diversidade e justiça social	2. Promover a redução das desigualdades sociais e regionais. 3. Valorizar a diversidade cultural e regional. 4. Fortalecer a equidade de gênero, raça, etnia com respeito à orientação sexual e a garantia da inclusão de idosos e pessoas com deficiência.
Sustentabilidade socioambiental	5. Contribuir com as políticas de adaptação às mudanças climáticas e de mitigação de seus impactos. 6. Apoiar a transição para a economia verde, digital e criativa com fortalecimento da ciência, tecnologia e inovação. 7. Fortalecer a dimensão socioambiental nas políticas públicas. Participação social. 8. Promover a transparência e a gestão participativa na elaboração e implementação do orçamento e das políticas públicas, com foco em seus beneficiários e em seus resultados.
Atuação colaborativa	9. Atuar em articulação com movimentos sociais e agentes públicos, privados e do terceiro setor visando mobilizar competências e recursos para ampliar a capacidade de atuação do Estado. 10. Promover a cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável. 11. Potencializar a cooperação federativa

Valor	Diretriz
Responsabilidade fiscal e social	12. Assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente, fiscal e socialmente responsável.
Excelência na gestão	13. Promover a gestão pública inovadora e efetiva, fomentando a transformação digital.

Figura 4.4: Os 3 Eixos do PPA 2024-2027 e seus principais desafios



O Quadro 4.5 traz os conceitos dos elementos dimensão tática do PPA 2024-2027. A Figura 4.5 contém as 6 prioridades e a Figura 4.6 contém as 5 agendas transversais, conforme consta no texto da lei:

Art. 3º São prioridades da administração pública federal, incluídas aquelas advindas do processo de participação social na elaboração do PPA 2024-2027:

I - combate à fome e redução das desigualdades;

II - educação básica;

III - saúde: atenção primária e atenção especializada;

IV - Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC;

V - neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; e

VI - combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática. Parágrafo único. Além das prioridades estabelecidas neste artigo, as leis de diretrizes orçamentárias poderão contemplar novas prioridades para os exercícios de 2025, 2026 e 2027, nos termos do disposto no § 2º do art. 165 da Constituição.

Art. 4º São agendas transversais do PPA 2024-2027:

I - crianças e adolescentes;

II - mulheres;

III - igualdade racial;

IV - povos indígenas; e

V - meio ambiente. Parágrafo único. As políticas públicas para a primeira infância estão incluídas na agenda transversal de crianças e adolescentes e serão especificadas no monitoramento do PPA 2024-2027.

Quadro 4.5: Elementos da Dimensão Tática

Elemento Tático	Descrição
Programa finalístico	Conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários com vistas à concretização do objetivo.
Programa de gestão	Conjunto de ações governamentais relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais, financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias que não são passíveis de associação aos programas finalísticos.
Agenda transversal	Conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva.

Elemento Tático	Descrição
Prioridades de Governo	São prioridades que foram definidas pelo Centro de Governo, com base no processo de Participação Social, tendo sido aprovadas pela Junta de Execução Orçamentária (JEO).

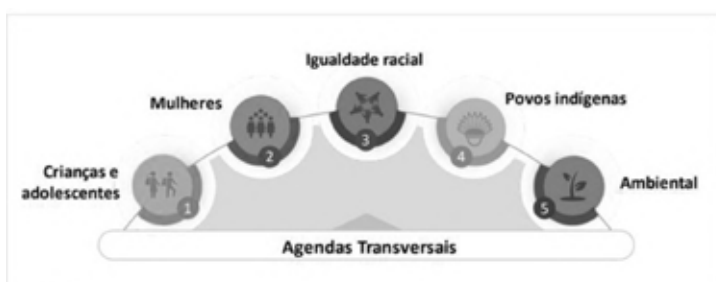
Figura 4.5: As 6 prioridades do PPA 2024-2027



O PPA 2024-2027 definiu prioridades? E a LDO?

Sim, o PPA 2024-2027 já definiu prioridades. Contudo, nada impede das LDOs para os exercícios de 2025, 2026 e 2027 instituírem novas.

Figura 4.6: As 5 agendas transversais do PPA 2024-2027



Quais programas constam e quais não constam no PPA 2024-2027?

Existem 3 tipos de programas: finalísticos; gestão; e operações especiais. Constam no PPA apenas os programas finalísticos e de gestão, conforme na Lei:

Art. 6º Integram o PPA 2024-2027:

I - Anexo I - Dimensão estratégica, com visão de futuro, valores, diretrizes, eixos, objetivos estratégicos, indicadores-chave nacionais e metas;

Quais programas constam e quais não constam no PPA 2024-2027?
<p>II - Anexo II - Sumário executivo de informações macroeconômicas e fiscais;</p> <p>III - Anexo III - Programas finalísticos com valor global, objetivo, público-alvo, órgão responsável, objetivos específicos, indicadores e metas;</p> <p>IV - Anexo IV - Programas de gestão;</p> <p>V - Anexo V - Agendas transversais;</p> <p>Art. 4º O PPA 2020-2023 reflete políticas públicas, orienta a atuação governamental e define diretrizes, objetivos, metas e programas.</p> <p>VI - Anexo VI - Prioridades e suas metas;</p> <p>VII - Anexo VII - Investimentos plurianuais; e</p> <p>VIII - Anexo VIII - Investimentos plurianuais das empresas estatais não dependentes.</p> <p>§ 1º Integram os programas finalísticos, conforme regulamentação do Poder Executivo federal, na condição de atributos infralegais e gerenciais do PPA 2024-2027, as entregas e as medidas institucionais e normativas.</p> <p>§ 2º Até noventa dias após a data de publicação desta Lei, o Poder Executivo federal divulgará, em sítio eletrônico oficial, demonstrativos das prioridades e das agendas transversais, construídas a partir de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027.</p> <p>§ 3º Não integram o PPA 2024-2027 os programas destinados exclusivamente a operações especiais.</p>

O Quadro 4.6 traz os conceitos dos elementos constitutivos dos Programas Finalísticos (dimensão tática).

Quadro 4.6: Atributos dos Programas Finalísticos – dimensão tática

Camada	Atributos	Descrição	
Camada Legal	Órgão responsável	Órgão ou entidade federal responsável pelo alcance do objetivo do programa, do objetivo específico ou da entrega.	
	Valor global do programa	Estimativa dos recursos orçamentários e não orçamentários, sendo os orçamentários segregados nas esferas fiscal, da seguridade social e de investimento, e os não orçamentários divididos em subsídios tributários e creditícios, créditos de instituições financeiras públicas e outras fontes de financiamento.	
	Objetivo específico	Detalhamento do objetivo do programa que declara cada resultado esperado decorrente da entrega de bens e serviços ou de medidas institucionais e normativas, consideradas as limitações temporal e fiscal do PPA 2024-2027.	<p>Indicador: instrumento que permite mensurar objetivamente o alcance da meta declarada.</p> <p>Meta: valor esperado para o indicador no período a que se refere.</p>
Camada gerencial ³	Entrega	Atributo infralegal do PPA 2024-2027 que declara produtos (bens ou serviços) relevantes que contribuem para o alcance de objetivo específico do programa.	<p>Indicador: instrumento que permite mensurar objetivamente o alcance da meta declarada.</p> <p>Meta: valor esperado para o indicador no período a que se refere.</p>
	Medida institucional e normativa	Atributo infralegal do PPA 2024-2027 que declara atividades institucionais e normativas de caráter regulatório, de melhoria do ambiente de negócios ou de gestão relevantes para o alcance de objetivos específicos ou do programa.	

3. Conjunto de atributos e informações infralegais que detalham os programas, **disponibilizados para a sociedade em sítio eletrônico oficial. O Programa Finalístico possui uma ficha de cadastro no SIOF cujas informações são publicizadas no site do PPA, mas não integram a Lei.**

Figura 4.7: Mosaico da estrutura do PPA federal 2024-2027 e sua integração do com a LOA

