

Orçamento Público: PPA, LDO e LOA – Tudo que você precisa saber!

Orçamento Público. Normalmente quando pensamos em prefeituras pensamos logo em algo desorganizado e totalmente desprovido de planejamento. Mas o que a legislação determina é justamente o contrário.

Na verdade, os entes públicos, em tese, são os mais organizados que existem. Não se gasta 10 reais para a compra de determinado produto para uma escola municipal, por exemplo, sem que exista um prévio e metuculoso planejamento para realização dessa despesa.

Entender os instrumentos que norteiam esse planejamento estatal é necessário a todos aqueles que labutam com a administração pública. Até mesmo a população em geral deve conhece-los para realizarem o controle social de maneira mais efetiva.

A Constituição Federal de 88 (CF/88) determinou em seu artigo 165:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

Esses documentos citados pela CF/88 constituem a base do planejamento governamental.

Vamos conhecer um pouco mais sobre cada um deles.

Orçamento Público – Plano Plurianual – PPA

Orçamento Público. Segundo Andrade (2007), o PPA é *um plano de trabalho elaborado pelo Executivo para ser executado no período correspondente a um mandato político, a ser contado a partir do exercício financeiro seguinte à sua posse.*

Trata-se da instrumentalização dos ideais políticos divulgados durante a campanha eleitoral. Costuma-se dizer que a chamada plataforma de governo apresentada na campanha é a base para formalização do PPA.

O PPA deve ser formalizado pelo Executivo e aprovado pelo legislativo na forma de uma lei. Segundo a CF/88, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA deve ser enviado ao legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato e devolvido para a sanção do chefe do executivo até o dia 31 de dezembro do mesmo ano.

Desta forma, ao ingressar em seu primeiro ano do mandato, o chefe do executivo deverá terminar a execução do PPA elaborado pelo seu antecessor. O PPA relativo ao seu governo somente será executado a partir do segundo ano do mandato e vigorará até o primeiro ano do próximo mandato (prazo de 04 anos).

Andrade (2007) apresenta alguns conceitos importantes no âmbito do PPA:

– Diretrizes de governo:

São o conjunto de programas, ações e de decisões orientadoras dos aspectos envolvidos no planejamento. As diretrizes de governo são como bússolas que orientam as ações estabelecendo critérios que definem as estratégias de governo.

– Programas:

Os programas de governo são os instrumentos da diretrizes e devem estabelecer os objetivos (resultados esperados dos programas). São executados pelas ações.

– Objetivos:

São o detalhamento dos programas, que deverão ser atendidos, de forma a concretizar as diretrizes, indicando os resultados pretendidos pela Administração.

– Ações:

São as iniciativas necessárias para cumprir os objetivos dos programas sobre os quais devem ser estabelecidas as metas.

– Metas:

São a mensuração das ações de governo para definir quantitativa e qualitativamente o que se propõe a ser atendido e qual parcela da população se beneficiará com a referida ação.

Obs: Com a mudança na duração dos mandatos (não aplicável ao mandato que se iniciou em 2016) para 05 anos, provavelmente, a duração do PPA deverá acompanhar esse prazo. Necessário aguardar a alteração legislativa nesse sentido.

Orçamento Público – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Orçamento Público. Enquanto o PPA trata acerca das **diretrizes de governo**, a LDO versará acerca das **diretrizes do orçamento**. Isso significa, que o PPA tem uma abrangência maior que a LDO.

O PPA norteará toda a gestão governamental por um período de 04 anos, já a LDO definirá as prioridades para o ano subsequente (possui duração de 01 ano).

Conforme art. 165, §2º da CF/88:

Art. 165 (...)

2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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.

A iniciativa do projeto de lei de diretrizes orçamentárias é do Executivo, que deverá enviar ao legislativo até 15 de abril de cada ano. O legislativo, por sua vez, tem até o final do primeiro semestre para devolver a LDO para sanção do Executivo.

A título de exemplo, imaginemos a seguinte situação:

Um prefeito incluiu no PPA do município a construção de 10 postos de saúde e 05 quadras para a prática de esportes. É quase impossível que todos esses equipamentos públicos possam ser construídos em um único ano, por questões orçamentárias e logísticas. Mas no período de 04 anos (duração do PPA) é

perfeitamente plausível. Pois bem, mas qual é a prioridade para execução no próximo ano? Isto é, qual destes equipamentos será de fato construído no próximo ano?

Este é um dos papéis que cabe à LDO – estabelecer as prioridades para o ano subsequente. Destacar no PPA o que será executado no próximo ano. Isto servirá para nortear a confecção do orçamento (que veremos mais à frente).

A Lei Complementar 101/2000 (LC 101), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina outros requisitos para a LDO em seu art. 4º.

Destaque-se entre esses requisitos o chamado anexo de metas fiscais que deve acompanhar a LDO. A sua não apresentação acarreta, além de outras penalidades, a aplicação de multa ao agente responsável, na forma do art. 5º, inciso II, § 1º da Lei 10028/2000.

***continua na próxima página...**

Orçamento Público – Lei Orçamentária Anual – LOA

Orçamento Público. Segundo Andrade (2007), a Lei Orçamentária Anual (LOA), é uma lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Não se deve confundir a LOA (Lei Orçamentária Anual) com a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social). A LOA deve ser apresentada em todos os entes da federação para que seja possível a execução de receitas e despesas pelos entes públicos. Já a LOAS, trata-se de uma lei federal que

regulamenta, entre outros aspectos, os benefícios de prestação continuada para os necessitados.

Voltando à lei orçamentária, em sua essência ela faz a previsão das receitas e fixação das despesas dos entes públicos.

Vamos relembrar o exemplo anteriormente citado: *O PPA estabeleceu a construção de 10 postos de saúde e 05 quadras para a prática de esportes. A LDO estabeleceu como prioridade a construção de 05 postos de saúde e 01 quadro para o ano subsequente. O papel da LOA será, portanto, determinar quanto será gasto (despesa) nestas construções.*

Assim, a LOA deve se compatibilizar, isto é, guardar perfeita harmonia com o PPA e a LDO. Devendo haver claro equilíbrio entre as despesas e as receitas. Lembrando aquele velho jargão: “As despesas não podem ser maiores que as receitas”.

Mas daí surge outra indagação: Por que a LOA faz previsão de receitas e fixação das despesas?

Por um motivo bem simples. A receita é prevista porque ela pode ou não se realizar. Por exemplo, um município faz a previsão de que vai arrecadas 1 milhão de reais em IPTU, mas, no ano subsequente devido à crise econômica, sofreu grande calote da população e acabou arrecadando apenas 500 mil reais.

Outro exemplo interessante, imagine que determinado município pretendia comprar 02 ambulâncias a um custo de 100 mil reais total com recursos do próprio ente. Acontece que antes de abrir a licitação, ao União firma convênio com este município e lhe entrega exatamente os 100 mil reais necessários para aquisição desses bens. Receita não prevista, mas que adentrou ao caixa da municipalidade.

Já com relação à despesa a situação é outra. Ela é FIXADA.

No início deste artigo mencionei que o município não poderia

gastar nem mesmo 10 reais para adquirir material para uma escola municipal sem que esta despesa tenha passado pelo planejamento. É isso mesmo.

O gestor público está autorizado a realizar apenas aquelas despesas fixadas no orçamento, dentro do limite (valor) ali também determinado. Esses tipos de despesas juntamente com seus valores estarão devidamente categorizados na LOA. Esta classificação será institucional, funcional, programática, segundo a natureza, etc.

Caso determinada despesa não esteja prevista no orçamento, não poderá ser realizada, salvo exceções legais. Mas isto é tópico a ser abordado em outro artigo.

O orçamento também é chamado de orçamento-programa, porque em sua confecção são considerados todos os custos dos programas e ações.

A iniciativa da LOA é do Executivo, que deve enviá-la ao Legislativo até o dia 31 de Agosto de cada ano. O legislativo, por sua vez, terá até o final da sessão legislativa para devolvê-la para sanção.

Gostou do artigo? Compartilhe com seus amigos...

Se quiser fazer sugestão de alguma temática para um artigo, utilize a aba “fale conosco”. Sua sugestão será bem-vinda.

Leia também: [PEC 29/2016 \(altera regras para concursos públicos\) – Mitos e verdades](#)

[Retrospectiva Jurídica Sistematizada 2016](#)

Grande abraço a todos!