

A Lei de Diretrizes Orçamentárias como importante instrumento de conexão no planejamento público: um estudo de caso do município de Maracanaú-CE

Gilberto Barroso da Frota*

Leonardo Aguiar Maia*

Márcia Germana Alves Xavier*

Mana Cristina de Oliveira Gomes*

Maria da Glória Franco Sena*

Orientador: Prof. Nilton de Aquino Andrade

O sistema orçamentário brasileiro é composto por três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, os quais se inter-relacionam a fim de que as informações sejam transmitidas desde o planejamento estratégico até o operacional e, portanto, as ações possam ser executadas. A função mais importante da LDO é fazer uma ligação entre o PPA e a LOA. Para que isso aconteça, a LDO extrai do PPA as metas e prioridades a serem exercidas no período de sua vigência (um ano), ao mesmo tempo em que traça orientações para a elaboração da LOA e estabelece outras informações importantes para a execução orçamentária. Dessa maneira, pode-se perceber que o processo orçamentário forma um ciclo em que se verifica a informação sendo transmitida do plano maior ao menor, para depois ser comparada com o plano de governo, com o intuito de constatar o que já foi executado do planejamento macro. Portanto, infere-se que a LDO faz uma ligação entre o PPA e a LOA.

Este trabalho tem como objetivo demonstrar as formas mais evidentes pelas quais a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO constitui um elo entre o Plano Plurianual – PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Atualmente, o Brasil conta com um sistema de planejamento público que dispõe de instrumentos com peculiaridades, o que proporciona uma visão estratégica e operacional da Administração. No entanto, há um elo entre essas duas visões, sendo função exclusiva da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO efetivar a ligação desses planos de governo.

Há quem afirme que o Plano Plurianual – PPA é uma peça de planejamento puramente burocrática, para atender a Carta Magna, sendo trabalhada somente no primeiro ano de gestão. Tal pensamento parece desconsiderar que qualquer nova despesa que será introduzida na Lei Orçamentária Anual – LOA não tenha que estar prevista naquele primeiro plano, nem tampouco que o gestor tenha de avaliar se os seus programas de gover-



na estão sendo realizados. Se a mencionada idéia for verdadeira, qual a real função da LDO? Seria também meramente burocrática? Para atender ao texto constitucional? Ou a LDO tem o papel precípuo de fazer uma conexão entre as outras duas peças orçamentárias?

Considerando a exigência constitucional de compatibilidade entre o planejamento, que compreende quatro anos, com o plano anual, em quaisquer das esferas de governo, o entendimento acerca do funcionamento da LDO, como instrumento de vinculação entre esses planos, é fundamental para uma boa gestão.

É interessante observar que o processo orçamentário influencia diretamente na gestão pública. É através dele que o administrador governamental pode planejar melhor a aplicação dos recursos.

Como não poderia deixar de ser, o Orçamento Público exerce função importantíssima na administração pública. Como é praticado atualmente no Brasil, o orçamento-programa é a materialização do planejamento do

Estado, quer na manutenção de sua atividade, quer na execução de seus projetos. Configura o instrumento do Poder Público para expressar seus programas de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados. (ANDRADE, 2006, p. 58).

A LDO é a lei anterior à lei orçamentária, que define as metas e prioridades em termos de programas a serem executados pelo Governo. O projeto de LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo até o dia 15 de abril de cada ano. De acordo com a Constituição Federal (art. 165, § 2º), a LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento, além das outras atribuições estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Com base na LDO aprovada a cada ano pelo Poder Legislativo, os órgãos do

Poder Executivo consolidam as propostas orçamentárias de todos os outros órgãos (Legislativo, Executivo e Judiciário) para o ano subsequente, através de um Projeto de Lei encaminhado ao Legislativo, para discussão e votação.

A LDO tem a finalidade precípuo de orientar a elaboração do orçamento fiscal da seguridade social e de investimento das empresas estatais, buscando sintonizar a Lei Orçamentária Anual – LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estabelecidos no PPA.

Dai a relevância do estudo da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e sua ligação com as outras duas peças do processo orçamentário, o Plano Plurianual – PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Vale lembrar que essas leis de iniciativa do Poder Executivo estão previstas na Constituição Federal de 1988, seção II, capítulo II – Das Finanças Públicas e, portanto trata-se de matéria constitucional, cujo disciplinamento está no Art. 165 da Carta Magna.

Cavalcante et al. (2003, p. 35) afirmam que, com base na Constituição Federal, essas leis de planejamento obedecem à seguinte hierarquia:

Plano Plurianual (PPA): instrumento que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): com base no PPA, estabelece as metas e prioridades da administração pública, além de orientar a elaboração da lei de orçamento anual;

Lei Orçamentária Anual (LOA): com base nas prioridades estabelecidas na LDO, dispõe sobre a previsão e a fixação da despesa, contendo as programas de ação do governo e os diversos tipos de despesas necessárias a cada um desses programas.

Observando-se a relação entre as leis apresentadas pelos autores pode-se, desde já, inferir a relação entre as mesmas, o que será mais aprofundado e demonstrado no decorrer desta pesquisa.

No presente estudo não será abordado todo o conteúdo da LDO exigido

pela legislação, considerando-se mais relevantes para o contexto os itens que serão analisados. Serão utilizadas as leis orçamentárias do Município de Maracanaú, Estado do Ceará, como fonte de estudo de caso e análise.

A LDO e sua relação com o PPA

Todo e qualquer plano deve ser iniciado com base num planejamento macro para um menor, executável em um período razoável, como acontece com a LDO: parte-se de um planejamento estratégico, amplo, com um período de quatro anos, ou seja, o PPA, para um planejamento operacional, adaptado para o período de um ano, vigência da LDO.

De certa forma, a própria Constituição da República de 1988, em seu art. 165, fixa a hierarquia do processo de planejamento do orçamento: PPA, LDO e a LOA (CAVALCANTE et al., 2003, p. 35).

Cavalcante et al. (2003, p. 36) afirmam também que

o planejamento da ação governamental deve iniciar com a formulação do PPA. De acordo com a CF/88, a lei que instituir o PPA deverá conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração públi-

ca para as despesas de capital (relativas a investimentos) e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Segundo os mesmos autores, "a LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública presentes no PPA, ou melhor, representa o planejamento operacional anual da administração pública" (CAVALCANTE et al., 2003, p. 38).

Logo, afirma-se que a LDO extrai orientações constantes no PPA para a execução da gestão pública e determina os projetos e as atividades que serão realizados/executados no ano seguinte à sua aprovação de forma prioritária. Andrade (2006, p. 50) afirma que "para a inclusão das metas e prioridades no Anexo de Metas e Prioridades da Administração é necessário reportar-se ao PPA, com a intenção de orientar as escolhas dos programas e ações para a elaboração da lei orçamentária".

A seguir, serão apresentados dois quadros (1 e 2) retirados das Leis Orçamentárias do Município de Maracanaú a fim de que sirvam de exemplo prático e fonte de confirmação para o que se afirma no presente estudo.

QUADRO 1 – DEMONSTRATIVO DOS PROGRAMAS E AÇÕES – Prefeitura Municipal de Maracanaú / CE
PPA 2006/2009 – PROGRAMAS FINALÍSTICOS – PROGRAMA 025 – ESPORTE PARA TODOS

OBJETIVO: Implementar ações esportivas para melhoria da qualidade de vida e apoiar a formação de atletas de alto rendimento. Dados Financeiros (em R\$ 2000)

Indicador					Índice Mais Recente		Índice Final PPA
					2006	2007/2009	TOTAL
					4.746.000,00	8.738.000,00	13.484.000,00
Ação Produto	Unidade de Medida	Tipo		2006	2007/2009	TOTAL	
2052 – Esporte para melhoria da qualidade de vida - Projeto realizado	Atleta	A	Meta Física Valor	0 168.000,00	0 904.000,00	0 672.000,00	
2053 – Apoio ao esporte de rendimento - Projeto realizado	Unidade	A	Meta Física Valor	0 78.000,00	0 234.000,00	0 312.000,00	
1031 – Construção do estádio municipal - Estádio construído	Unidade	P	Meta Física Valor	1 3.300.000,00	1 4.400.000,00	1 7.700.000,00	
1032 – Construção e recuperação de quadras e campos esportivos - Quadra construída/recuperada	Unidade	P	Meta Física Valor	15 1.200.000,00	45 3.600.000,00	60 4.800.000,00	

QUADRO 2 – ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

Prefeitura Municipal de Maracanaú / CE – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2007 – PROGRAMA: 025 – ESPORTE PARA TODOS
OBJETIVO: Implementar ações esportivas para melhoria da qualidade de vida e apoiar a formação de atletas de alto rendimento.

Programas e ações	Produto/unidade de medida	Meta
• Construção do Estádio Municipal	ESTÁDIO CONSTRUÍDO (UNIDADE)	1
• Construção e Recuperação de Quadras e Campos de Esportes	QUADRA E CAMPO CONSTRUÍDO/RECUPERADO (UNIDADE)	25

O primeiro demonstrativo mostra um programa de governo constante do PPA, evidenciando as ações, produtos, unidade de medida, metas físicas e valores para o período de quatro anos de sua vigência. O segundo, o mesmo programa, com suas metas físicas para o ano de 2007.

Analisando os demonstrativos apresentados e extraídos, respectivamente, do PPA e da LDO do Município de Maracanaú, pode-se verificar exatamente como o processo de planejamento acontece. Das quatro ações previstas no PPA 2006-2009 para o programa 25 – Esporte para Todos, por exemplo, apenas duas ações foram priorizadas pela LDO do exercício de 2007: “Construção do Estádio Municipal” e “Construção e Recuperação de Quadras”.

A ação do PPA “Construção e Recuperação de Quadras” tem, como meta física restante, 45 unidades, uma vez que 15 unidades já foram executadas em 2006. Essas 45 unidades restantes poderiam ser executadas entre o período de 2007 a 2009. Na LDO de 2007, todavia, está prevista a construção e recuperação de 25 quadras ou campos de esportes e, assim, restarão apenas 20 unidades para o cumprimento da meta de 60 unidades proposta no PPA.

Andrade (2006, p. 72) ressalta que “somente as ações que geram um adicional, ou seja, que criam um bem ou produto novo, precisam ser definidas como prioritárias”. Isso é o que acontece, por exemplo, com as ações “Es-

porte para Melhoria da Qualidade de Vida” e “Apoio ao Esporte de Rendimento”, também previstas no PPA 2006/2009 de Maracanaú. Tais ações não foram priorizadas pela LDO 2007 por se tratar de atividades contínuas já existentes e que serão apenas mantidas pelo município.

A LDO e sua orientação à LOA

Uma vez interagindo com o PPA e extraíndo seus projetos e ações, é atribuição constitucional da LDO orientar a elaboração da LOA. Nesse entendimento, Andrade et al. (2005, p. 72) afirmam que

a LDO deverá apresentar a forma de elaboração das propostas orçamentárias, definir as regras para previsão das receitas e fixação das despesas, (...), identificar a repartição de recursos orçamentários por setor de atuação governamental, definir os prazos para que os órgãos da administração indireta e o Poder Legislativo encaminhem suas propostas orçamentárias parciais para consolidação do orçamento municipal, definir os anexos que acompanharão o projeto de LOA, definir os níveis de detalhamento da proposta orçamentária.

É importante ressaltar que alguns anexos que acompanharão a LOA, men-

cionados pelos autores, são adicionais aos exigidos pela Lei Federal nº. 4.320/64 e pela LRF, tais como os recursos aplicados no ensino (Constituição Federal, art. 212), na saúde e em pessoal, a demonstração da Programação, Ações e Serviços de Saúde e Ações e Serviços de Assistência Social, constantes na Lei Orçamentária de Maracanaú. É indispensável afirmar que a legislação, ao se referir aos ‘anexos’, pretende, na verdade, fazer menção a outros demonstrativos que podem acompanhar o projeto de LOA.

Portanto, é função inerente à LDO orientar, de maneira geral e detalhada, a elaboração e execução da LOA. É importante observar, também, que as prioridades constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO são expressas por meio das ações (projetos e atividades) que serão detalhadas na LOA até o nível de elemento de despesa.

A definição das prioridades expostas nesse Anexo de Metas e Prioridades da LDO configura-se num real planejamento, propiciando a escolha do que fará parte da LOA e, conseqüentemente, a definição do que será executado prioritariamente no ano seguinte (CAVALCANTE et al., 2003, p. 40).

Esse anexo informa quais ações serão introduzidas na Lei Orçamentária Anual orientada pela LDO, a qual, por sua vez, extrai tais ações da lei que institui o PPA, que, no caso em análise, tem vigência para os exercícios de 2006 a 2009.

A LDO, conforme define Nascimento (2001, p. 18), "é um meio para se atingir um fim: o Orçamento-Programa Anual". Sendo assim, complementa o autor, seu conteúdo deverá definir não apenas normas para elaboração da LOA, mas também dispositivos sobre questões que, de alguma forma, possam vir a afetar o Orçamento-Programa Anual.

Um desses dispositivos é a previsão das alterações na legislação tributária pretendidas pela Administração Pública para o exercício seguinte, conforme estabelece o § 2º do art. 165 da CF/88. Essa previsão deve constar da LDO sempre que tais alterações afetarem o montante de recursos estimados para os próximos exercícios.

Observa-se, portanto, que a inclusão na LDO de disposições referentes à legislação tributária relaciona-se apenas com aspectos orçamentários, e não tributários. O fato de constar na LDO, por si só, não promove alteração na legislação tributária. Nesse sentido, faz-se necessária, ainda, lei específica que discipline a matéria.

Andrade (2006, p. 74) lembra também que

se a legislação tributária for modificada no ano seguinte, tal alteração somente entrará em vigor no exercício subsequente, tendo em vista os princípios constitucionais da anterioridade anual (art. 150, inciso III, "b" da CF/88) e da anterioridade nonagesimal (art. 150, III, "b" da CF/88).

Na LDO do Município de Maracanaú para o exercício de 2007, no capítulo relativo às disposições sobre alterações na legislação tributária, não está prevista nenhuma intenção de alterar sua legislação tributária no próximo ano. Todavia, a LDO contempla, nesse mesmo capítulo, algumas disposições relevantes, preocupando-se sempre

com o impacto no montante de recursos estimados, conforme citado a seguir:

Art. 35 Na estimativa das receitas do projeto de lei orçamentária poderão ser considerados os efeitos das propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições que sejam objeto de projeto de lei que esteja em tramitação na Câmara Municipal.

Art. 36 Ocorrendo alterações na legislação tributária, posteriores ao encaminhamento da lei orçamentária à Câmara Legislativa Municipal, que impliquem em excesso de arrecadação, nos termos da Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, em relação à estimativa de receita constante do referido projeto de lei, os recursos adicionais serão objeto de crédito adicional, no decorrer do exercício de 2007.

A LRF estabeleceu no seu art. 4º, I, "a", que passará a dispor sobre o equilíbrio entre receita e despesa, com o objetivo de evitar, ou até mesmo eliminar, a ocorrência de déficit na gestão fiscal.

O equilíbrio entre receitas e despesas não deve ser confundido com a igualdade aritmética entre a receita estimada e a despesa fixada para um exercício, embora muitas vezes isso oculte-se verificando na proposta orçamentária. Caberá à Administração gastar somente em função da arrecadação do dinheiro sobre o qual não haja a reivindicação de terceiros. Dessa forma, o equilíbrio entre receita e despesa estará baseado no princípio da origem e da aplicação de recursos, caracterizado pelo equilíbrio financeiro do período.

Com a definição de normas para a limitação de empenho disposto na LRF, no seu art. 4º, I, "b", tem-se como objetivo assegurar o equilíbrio das contas públicas quando as metas fiscais de re-

ceita não forem atingidas. Esse instrumento compatibilizará a previsão com a execução orçamentária e financeira.

Andrade et al. (2005, p. 79) afirmam que: "O equilíbrio orçamentário deve ser analisado sob a ótica do montante de receita prevista na LOA mais o recurso financeiro disponível no início do exercício serem suficientes para cobrir os gastos fixados para o período".

Assim, o gestor poderá manter o equilíbrio orçamentário no exercício corrente e nos exercícios subsequentes.

A citada limitação de empenho busca assegurar esse equilíbrio orçamentário durante a sua execução, e é a LDO que deve disciplinar os critérios e as formas para que seja realizado esse ajuste.

Andrade et al. (2005, p. 80) justificam essa técnica de adequação orçamentária afirmando que

durante a execução orçamentária, diversos fatores conjunturais, estranhos à vontade do Administrador Público, poderão ocorrer e influenciar o montante dos recursos arrecadados ou despendidos. Caso o comportamento da receita fique aquém ou a despesa além do previsto na LOA, torna-se necessário limitar as despesas para adequá-las aos recursos arrecadados, caso contrário poderá acarretar o desequilíbrio das contas públicas e comprometer o cumprimento das metas fiscais.

Com o intuito de fazer com que a administração planeje e divulgue quais as suas pretensões de incentivo a setores da economia ou mesmo atender demandas sociais, a LRF determina que a LDO demonstre, através de anexo próprio, uma estimativa de renúncia de receita e sua respectiva compensação, ou seja, caso o ente pretenda deixar de arrecadar determinada receita, deverá apresentar um mecanismo para cobrir essa ausência de recurso.

QUADRO 3 – ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

Prefeitura Municipal de Maracanaú / CE – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2007 – PROGRAMA: 025 – ESPORTE PARA TODOS
 OBJETIVO: Implementar ações esportivas para melhoria da qualidade de vida e apoiar a formação de atletas de alto rendimento.

Setores/Programas/Beneficiário	Renúncia de Receita Prevista Tributo/Contribuição	Compensação		
		2007	2008	2009
• Indústria	IPTU	48	53	58
	ISSQN	101	131	164
• Serviços	IPTU	6	7	8
	ISSQN	160	294	325
TOTAL	IPTU	623	687	755

Nota: Não existe compensação de receita para o período 2006-2009, por se tratar de benefícios já existentes, que não comprometem as metas fiscais estabelecidas pelo Município, visto que já estão expurgadas das estimativas de receita.

Um exemplo desse demonstrativo é o anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias da Prefeitura de Maracanaú para 2007, acima (Quadro 3).

Segundo Andrade et al. (2005, p. 111) nesse demonstrativo, o gestor municipal deverá apresentar suas pretensões quanto à renúncia de receitas que decorram da compensação no exercício seguinte, devendo ser evidenciado o montante das receitas que o ente deixará de arrecadar em decorrência da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário e ainda indicar a forma de compensação que será utilizada para contrapesar a diminuição da receita.

Portanto, ao analisar o demonstrativo da Prefeitura de Maracanaú, pode-se verificar que, para o exercício de 2007, não estão previstos novos benefícios a serem concedidos. Logo, não será necessária compensação de receita.

Por fim, entre outras relações da LDO com a LOA, existe um mecanismo que compõe o orçamento público que tem como finalidade o princípio da prudência, ou seja, a reserva de contingência, que, de acordo com a LRF (art. 5º, III), deve estar prevista na LOA e ser compatível com a LDO. Essa reserva, de acordo com Andrade et al. (2005, p. 93),

é a destinação de uma parte do orçamento para atender a riscos e eventos fiscais imprevistos e a passivos contingentes, que, se confirmados, poderão causar impactos futuros negativos nas finanças, diminuindo por conseguinte os recursos (orçamentários e financeiros) com os quais o Município poderá contar no decorrer do exercício.

Logo, percebe-se que a reserva de contingência integra o orçamento para salvaguardar as finanças públicas do ente, justificando, assim, sua relação com o princípio da prudência, tão utilizado pela contabilidade empresarial.

PPA, LDO e LOA: um ciclo contínuo

O planejamento público é um processo que está em constante mutação. É revisto e adaptado durante a sua execução, que, por sua vez, transforma-se num sistema sinérgico integrado entre as leis que configuram o planejamento orçamentário. Isso porque há uma transmissão de dados e informações do plano macro para o operacional.

Para Cialdini et al. (2004, p. 132) os 3 (três) instrumentos de planejamento do sistema orçamentário

brasileiro se inter-relacionam entre si, buscando compatibilizar os esforços de planejamento da Administração em um todo harmônico, formando o ciclo orçamentário da Administração Pública Brasileiro.

A trajetória das informações não se dá de forma linear, uma vez que, no decorrer da execução da lei orçamentária anual, existem circunstâncias que podem levar a ajustes para que haja uma harmonia entre as peças orçamentárias. Sendo assim, durante o ano podem existir ocasiões em que as três leis (PPA, LDO e LOA) precisarão ser consultadas para que determinada situação seja solucionada. Caso necessário, devem ser propostas alterações mediante lei para que aquela harmonia seja preservada.

Giacomoni (2003, p. 198) diz que o PPA constitui o sintese dos esforços de planejamento da administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento anual. As peças orçamentárias devem relacionar-se entre si e o PPA deve conter todas as ações de forma coordenada, mas sem vinculação com valores financeiros ou orçamentários. Já o orçamento deve conter a

previsão de receitas e a fixação das despesas (necessárias para que se atinjam as metas estabelecidas a partir das diretrizes do PPA) expressas monetariamente

Deve-se ressaltar que nada impede a lei que instituir o PPA de relacionar valores aos programas, conforme pode ser observado no PPA de Maracanaú, Lei nº. 1.054/2005, a exemplo do programa 011 – Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana, extraído da supra Lei Municipal (Quadro 4).

Para Garson, Albuquerque e Vainer (2005, p. 17), “o Plano Plurianual de um município é o instrumento de planejamento estratégico de suas ações, contemplando um período de quatro anos. Por ser o documento de planejamento de médio prazo, dele se derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamento Anuais. Assim:

– O Plano Plurianual define 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. Estas despesas serão planejadas através das ações que integram os Programas do PPA, à exceção do serviço da dívida (amorti-

zação e encargos) e de outros encargos especiais, bem como da reserva de contingência.

– A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual – A Lei Orçamentária Anual proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO.

Garson, Albuquerque e Vainer (2005, p. 18) enfatizam que

a Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou a necessidade de articulação entre esses três documentos, na medida em que a execução das ações governamentais passa a estar condicionada à demonstração de sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Garson, Albuquerque e Vainer (2005, p. 18) fundamentam sua afirmação com o seguinte comentário:

os artigos 15, 16 e 17 da LRF, determinam que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarretem aumento de despesa, bem como o

aumento de despesas de caráter continuado, devem estar compatíveis com o PPA e com a LOA.

Um aspecto que demonstra a ligação direta da LOA com o PPA é o fato de que só poderá ser executado investimento que ultrapasse um exercício financeiro se previamente incluído no PPA, ou através de lei (emenda à lei) que autorize a sua inclusão, sob pena de responsabilidade, conforme o §1º do Art. 167 da CF/88 e o Art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Dai o fato de que a LOA deverá ser elaborada de forma compatível com o PPA, com a LDO e com a LRF (CAVALCANTE et al., 2003, p. 42).

Segundo os mesmos autores a LRF estabelece que o projeto de LOA deverá:

- Contar demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento Anexo de Metas Fiscais;
- Ser acompanhado de demonstrativo regionalizado dos efeitos, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia – esse demonstrativo obriga o gestor público a provar para a sociedade que a relação custo-be-

QUADRO 4 – DEMONSTRATIVO DOS PROGRAMAS E AÇÕES – Prefeitura Municipal de Maracanaú / CE
PPA 2006/2009 – PROGRAMAS FINALÍSTICOS – PROGRAMA 011 – DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA URBANA
OBJETIVO: Garantir a adequação e a complementação da infra-estrutura urbana. Dados financeiros (em R\$/2006)

Ação / Produto					Índice Mais Recente		Índice Final PPA
					2006	2007/2009	TOTAL
					18.800.000,00	35.900.000,00	38.700.000,00
Ação Produto	Unidade de Medida	Tipo		2006	2007/2009	TOTAL	
2061 – Manutenção de Vias Urbanas – Vias urbanas mantidas	M	A	Meta Física Valor	257.000 4.900.000,00	771.000 14.700.000,00	1.028.000 39.600.000,00	
1051 – Ampliação e Melhoria de Obras de Infra-Estrutura Viária – Via urbana implantada / melhorada	M	P	Meta Física Valor	585.000 11.500.000,00	600.000 18.000.000,00	985.000 29.500.000,00	
1052 – Implantação e Melhoria de Obras de Infra-Estrutura Urbana – Área urbanizada	M	P	Meta Física Valor	48.000 2.400.000,00	144.000 7.200.000,00	192.000 9.600.000,00	



FIGURA 1 – CICLO ORÇAMENTÁRIO.

Fonte: autores.

nefício entre renúncia de receita e autorização de benefícios fiscais é compensatória para o Estado;
c) Não consignar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão – esta regra só reforça o que já está determinado no texto constitucional, ou seja, todo e qualquer investimento com duração superior a um exercício financeiro terá que constar, obrigatoriamente, no PPA.

Por último, faz-se necessário que no processo orçamentário a informação seja transmitida do plano maior para o menor para depois ser compatida com o plano de governo com o intuito de constatar o que já foi executado do planejamento macro e o que falta ser realizado pela administração pública, formando, assim, um ciclo de dados que são trabalhados com a finalidade de um planejamento mais eficaz, como pode ser visualizado na Figura 1.

Embora o presente estudo não tenha abordado todo o conteúdo contemplado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, tanto sob o aspecto constitucional quanto o exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, tem-se a certeza da importância que a LDO exerce na gestão pública.

Configurando-se como uma inovação da Constituição Federal de 1988, a LDO trabalha uma sistemática de integração entre o Plano Plurianual – PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Pode-se perceber que, ao longo da pesquisa, procurou-se demonstrar e exemplificar a relação existente entre essas três peças de planejamento governamental.

Infer-se que essa íntima relação (PPA, LDO e LOA) proporciona ao gestor público realizar um planejamento mais aprofundado e prático dos recursos públicos adequando e compatibilizando as ações de longo e curto prazo.

Dessa forma, as matérias apresentadas acerca da LDO demonstram a sua importância no que se refere à transferência de informações do PPA para a LOA, bem como no que tange às metas e prioridades da administração pública para o período anual, extraindo-se do prazo de quatro anos, fazendo com que sejam cumpridas as prioridades estabelecidas no plano macro.

Outra importante atribuição da LDO é garantir o equilíbrio orçamentário durante a execução da LOA, mesmo que adotando certas providências corretivas, como os critérios de limitação de empenho e as regras para definição e utilização da reserva de contingência.

Estudando-se a matéria sobre LDO, pode-se ainda perceber que há um ciclo em torno do processo orçamentário brasileiro, porque constantemente os instrumentos de planejamento orçamentário são confrontados para que seja analisada a compatibilidade entre eles.

Portanto, entendendo que o estudo da LDO é algo mais do que o apresentado neste trabalho, mas, com o que já foi exposto, pode-se verificar a importância que essa lei exerce sobre a gestão pública, auxiliando o administrador na tomada de suas decisões.

A elaboração e execução da LDO não podem ser vistas somente como uma obrigação constitucional e da LRF, mas, principalmente, como uma ferramenta de planejamento e gestão orçamentária, possibilitando ao gestor aplicar, de forma mais responsável, os recursos.

(*) Alunas da FAF – Faculdade F. de Setembro – Fortaleza – CE.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Nelson de Aguiar. *Contabilidade Pública na Gestão Municipal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- ANDRADE, Nelson de Aguiar et al. *Planejamento Governamental para Municípios*. São Paulo: Atlas, 2006.
- BRASIL. *Constituição (1988) – Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- CAVALCANTE, Manoel Pinheiro et al. *Orçamento Público: planejamento, execução e controle*. Fortaleza: Editora Democrata Rocha, 2004.
- CARLINO, Alexandre et al. *Fineanças Públicas: planejamento e controle orçamentário*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004.
- CARSON, Sói; ALBUQUERQUE, Isabela; VARELA, Ari. *Manual de Elaboração: o passo a passo da Elaboração do PPA para municípios*. 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005.
- GIACOMONI, Jairo. *Orçamento Público*. 12. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2005.
- MARACANAU – CE. Lei nº. 1.054, de 25 de novembro de 2005. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Município de Maracanaú para o período 2006-2009.
- MARACANAU – CE. Lei nº. 1.121, de 10 de julho de 2006. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências.
- NASCIMENTO, Cláudio. *Elaboração das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento*. Rio de Janeiro: IBRAN, 2001. (Lei de Responsabilidade Fiscal, 4). Patrimônio: INDEPS.