

# Planejamento Estratégico a Longo Prazo

Prof<sup>o</sup> Marco Antonio Santos  
[marcaosanto@hotmail.com](mailto:marcaosanto@hotmail.com)

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias serve de elo de ligação entre o Plano Plurianual e o Orçamento. O seu conteúdo básico está previsto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal e ela estabelece as metas e prioridades para o orçamento anual do ano seguinte.

Ela deve ser elaborada logo no início de cada ano e encaminhada até 15 de abril para apreciação do Legislativo.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Além disso, a LDO determina as orientações básicas para elaboração do orçamento anual, sinaliza as alterações que porventura serão efetuadas na legislação tributária municipal, informa as modificações na política de pessoal e demonstra como o administrador irá manter o equilíbrio das contas públicas.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias reúne detalhes sobre o uso dos recursos públicos no curto prazo, definindo as ações para o ano seguinte.

Cada LDO é construída com base no orçamento do ano anterior, que serve de base para a elaboração do projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

Para ficar mais claro vamos voltar alguns passos e falar sobre o processo de planejamento da União, regido pela Constituição Federal de 1988.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

No artigo 165, a Constituição prevê três leis de iniciativa do Poder Executivo para regular o uso dos recursos públicos:

- Plano Plurianual (PPA)
- Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- Planejamento Anual (LOA).

Em outras palavras, o planejamento parte de ações em médio prazo, que formam o Plano Plurianual (PPA), instrumento que aponta as grandes prioridades nacionais e regionais para períodos de quatro anos.

## Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

No entanto, esse plano precisa ser reavaliado a cada ano, considerando o orçamento disponível e novas prioridades que podem surgir – a exemplo de catástrofes, arrecadação mais baixa que a estimativa, entre outros imprevistos.

Essa reavaliação motiva o alinhamento anual das metas, viabilizado pelas Diretrizes Orçamentárias.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Definidas as diretrizes para o ano, o Governo está apto a viabilizar a execução das metas, estimando as receitas e fixando a programação das despesas para o exercício financeiro através da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ou seja, a LDO faz a ligação entre o planejamento, expresso pelo PPA, e a prática, representada pela LOA.

Todo esse processo de planejamento e execução das ações do governo está sujeito à [Lei Complementar 101/2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina que os objetivos e gastos públicos estejam previstos no PPA, LDO e LOA.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Dessa forma, podem ser fiscalizados pela população e pelo Poder Legislativo (senadores, deputados federais, estaduais e vereadores).

Confira uma explicação bem didática sobre a LDO neste vídeo postado pelo Senado Federal:

<https://youtu.be/z0PoLMrvcjQ>

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

O que é uma LDO Municipal?

Assim como a União, os municípios devem seguir o mesmo processo de planejamento e utilização das receitas.

Por isso, possuem seu próprio Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

A diferença é que, em vez de serem construídas e avaliadas por órgãos nacionais, as legislações ficam a cargo de instituições municipais, e as metas serão executadas sob o comando do prefeito.

## Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

O ideal é que o PPA dos municípios contenha programas de governo que atendam demandas prioritárias da população, pois é este plano que guia as iniciativas durante o mandato.

O PPA municipal começa ser posto em prática no segundo ano de mandato e termina ao fim do primeiro ano do próximo mandato, a fim de garantir que prefeitos recém-eleitos tenham tempo para se inteirar das metas previamente.

Antes de entrar em vigor, o PPA municipal é encaminhado à Câmara Municipal para apreciação pelos vereadores.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

São os parlamentares que devem analisar, estudar e, se for o caso, debater a proposta em audiências públicas, propondo, ou não, emendas.

Depois de sancionado pelo prefeito, o plano pode ser alterado conforme determinações de cada LDO.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Para que foi criada a LDO?

Para compreender a função da LDO, pense no governo como se fosse uma residência.

Nela, mora uma família que levanta recursos mensalmente, seja por meio de trabalho, aplicações ou investimentos.

A cada mês, os membros da família precisam decidir em que empregar o dinheiro.

Há despesas muito importantes, pois servem para sua manutenção básica – aluguel, conta de água, luz, transporte e gastos com alimentação.

Também há outras contas relevantes, mas que não se referem a serviços básicos, como telefone, internet, parcela do carro, mensalidade de escola ou faculdade, cursos e lazer.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Essa legislação foi criada para organizar os objetivos, discriminando as metas previstas no Plano Plurianual ou, nas palavras da Constituição Federal:

“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”.

## Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Isso significa que, ao elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as entidades governamentais não apenas cumprem exigências da Constituição, mas também estabelecem quais objetivos devem ser priorizados.

O propósito é manter o equilíbrio das contas públicas, de forma que os serviços básicos continuem funcionando, haja investimentos para modernização, quando necessário, e verbas para reduzir a dívida pública.

Se o PPA prevê um projeto com metas para o combate à fome, por exemplo, a LDO é o espaço destinado a especificar em quanto tempo, quem ficará responsável e de que forma ele será executado.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

A LDO se presta a fazer um alinhamento entre objetivos e realidade, ajustando as ações do governo ao que realmente é possível fazer a cada ano, com base no orçamento previsto.

Desse modo, é possível ter maior controle das receitas e despesas públicas, que devem ser escolhidas criteriosamente.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Qual a importância da LDO?

Agora que conhecemos a dinâmica do planejamento orçamentário, pode estar se perguntando se a LDO é, de fato, importante. Afinal, já existem outros dois instrumentos para definir e colocar os planos em prática: o PPA e a LOA.

No entanto, a LDO é fundamental para conectar os objetivos às possibilidades, aproximando-os da realidade da União ou dos municípios.

Imagine, por exemplo, que uma cidade se orgulha de incentivar os esportes e, por isso, deseja receber um grande evento esportivo no próximo ano.

Como essa era uma demanda da população, o prefeito inseriu a recepção do evento no Plano Plurianual, e as metas foram aprovadas pela Câmara Municipal.

## Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Porém, a cidade foi atingida por uma quantidade incomum de chuvas, que provocaram fortes enchentes e diversos prejuízos.

Casas e comércios ficaram alagados, pessoas foram arrastadas pelas águas e precisaram de atendimento de emergência. Muitas foram encaminhadas a hospitais para tratamento.

Diante desse quadro, a Prefeitura teve de custear os serviços de emergência, mutirões para socorrer os cidadãos e cobrir os danos ao patrimônio público.

Os gastos superaram a reserva para contingências, afetando o orçamento como um todo.

## Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Obviamente, as prioridades mudaram bastante, e o PPA precisou de ajustes para que os recursos se voltassem às ações de reparação depois das enchentes.

Sem a LDO, ficaria complicado realizar esses ajustes e redirecionar o PPA rapidamente.

Porém, como as diretrizes devem ser revistas a cada ano, o município em questão pode redefinir seu foco, deixando para receber eventos esportivos em uma próxima oportunidade, com o orçamento menos apertado.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Observe que, quando aplicada corretamente, a LDO garante o andamento dos projetos indispensáveis para oferecer uma vida digna à população, além de evitar o endividamento desnecessário dos municípios e da União.

As diretrizes também determinam os valores que devem ser poupados para o pagamento de dívidas que já existem.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

O que determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias?

Visando disciplinar o que é prioritário e as regras para o uso do orçamento, a LDO estabelece limites para as despesas dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ela fixa o montante de recursos que deve ser economizado para ações futuras e promove o equilíbrio entre as receitas e as despesas.

Também autoriza o aumento de receitas destinadas ao pagamento de servidores públicos; regulamenta transferências a entes públicos e privados, a fim de evitar fraudes.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

E determina o foco para a concessão de financiamentos pelos bancos públicos, como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Vale destacar, ainda, que a legislação possui um capítulo em que prevê as diretrizes caso a próxima LDO não seja aprovada a tempo, ou seja, antes que o ano seguinte termine.

Logo, cada LDO, seja ela da União, de um estado ou município, costuma ser bastante extensa.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Resumidamente, a legislação compreende:

- As metas e as prioridades da administração pública federal
- A estrutura e a organização dos orçamentos
- As diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos da União
- As disposições para as transferências
- As disposições relativas à dívida pública federal
- As disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais e aos benefícios aos servidores, empregados e seus dependentes
- A política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento
- As disposições sobre adequação orçamentária das alterações na legislação
- As disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves
- Disposições sobre transparência.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Quem está sujeito à LDO?

Por integrarem uma república federativa, os estados e municípios brasileiros têm certa autonomia quanto às legislações.

No entanto, essa autonomia não se aplica ao processo de planejamento e ações da administração pública, incluindo o uso dos recursos.

Ele deve seguir as mesmas exigências da União, expressas na Constituição de 1988.

Isso significa que todas as entidades pertencentes ao governo federal, estadual e municipal estão sujeitas à LDO, que define as diretrizes para utilização do orçamento de órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

O que são os orçamentos fiscais e a seguridade social?

São dois tipos de orçamentos previstos na LDO.

Mencionamos, anteriormente, que a lei está prevista no artigo 165 da Constituição Federal, que trata dos orçamentos no âmbito das finanças públicas.

Mas esse trecho da legislação não se restringe à LDO.

Ele contempla todo o processo para direcionar as receitas e despesas, ou seja, fala sobre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

## Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

A LOA (Lei Orçamentária Anual) abrange três tipos de orçamento, classificados conforme sua aplicação: orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimento, conforme descrito na lei:

- I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Quando apresentado, o projeto de lei orçamentária deve ser acompanhado de um demonstrativo com detalhes das receitas e despesas, a fim de justificar o cálculo e destino dos recursos públicos.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Como funciona a vigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias?

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias compete somente ao chefe do poder executivo (presidente, governador ou prefeito).

Tomando como exemplo a esfera federal, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), junto aos ministérios e unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, elabora uma proposta orçamentária com base naquela utilizada no ano anterior e nas metas do PPA.

Essa tarefa deve ser finalizada, de preferência, no início do primeiro semestre, pois o Congresso Nacional não pode entrar em recesso caso não aprove o projeto da LDO até meados de julho (quando o período de descanso se inicia).

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Depois de receber a versão prévia da LDO, os parlamentares terão que analisá-la e debater alguns pontos, adicionar emendas e reencaminhar o documento ao Poder Executivo, responsável por sancioná-lo.

Conforme as normas atuais, o presidente é obrigado a enviar o projeto final ao Congresso até 31 de agosto, e o documento é válido assim que publicado no Diário Oficial da União.

# Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Os estados e municípios podem estabelecer, por meio de leis próprias, prazos diferentes para a elaboração, encaminhamento e aprovação de suas LDO.

De qualquer forma, a vigência das diretrizes orçamentárias só deve terminar quando a próxima entrar em vigor.

Tanto que cada LDO apresenta um planejamento mínimo caso algum imprevisto impeça o cumprimento dos prazos estabelecidos na legislação.

Obrigado!!

[marcaosanto@hotmail.com](mailto:marcaosanto@hotmail.com)

