

## **O PROCESSO PLANEJAMENTO-ORÇAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Luiz Carlos dos Santos

Das lições sobre a temática referenciada, constata-se que 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.

Ressalte-se que, nesse processo, a função mais importante da LDO é fazer uma ligação entre o PPA e a LOA. Para tanto, a LDO extrai do PPA as metas e prioridades a serem exercidas no período de sua vigência (um ano), ao tempo em que traça orientações para a elaboração da LOA e estabelece outras informações relevantes para a execução orçamentária.

Percebe-se, então, que o processo planejamento-orçamento 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 objetivo de apurar o que já foi executado do planejamento macro. Reitera-se, portanto, que a LDO faz uma ligação entre o PPA e a LOA.

É sabido que todo e qualquer plano, iniciando-se e tendo por base um planejamento macro, direciona-se para um planejamento menor, executável em um período razoável, como acontece com a LDO: parte-se de um planejamento estratégico, amplo, para um período de quatro anos, ou seja, o PPA, para um planejamento operacional, adaptado para o período de um ano, correspondendo à vigência da LDO.

Em verdade, a Constituição Federal, em seu art. 165, fixa a hierarquia do processo de planejamento-orçamento: PPA, LDO e a LOA. De acordo com a Carta Magna, o PPA deverá conter diretrizes, os objetivos, e as metas da administração pública para as despesas de capital (relativas a investimentos) e outras delas decorrentes e para os referentes aos programas de duração continuada.

Por outro lado, segundo Cavalcante et al (2003, p.38), a LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública presentes no PPA, ou melhor, representa o planejamento operacional anual da administração estatal, extraíndo orientações constantes do PPA, com o fito executar a coisa pública, determinando os projetos e as atividades que serão realizados/executados no ano seguinte, mediante a sua aprovação de forma prioritária.

Depreende-se dos estudos, uma vez interagindo com o PPA e extraindo seus projetos e ações, é atribuição constitucional da LDO orientar a elaboração da LOA. Assim, é função da LDO orientar, de maneira geral detalhada, a elaboração e execução da LOA, definindo as prioridades expostas em Anexo, conseqüentemente, fixando o que será executado prioritariamente no ano seguinte. Saliente-se, que o Anexo de Metas e Prioridades da LDO configura-se num real planejamento, propiciando a escolha do que fará parte da LOA.

Registre-se, no entanto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu, no seu art. 4º, inciso I, alínea “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. Dessa forma, o processo planejamento-orçamento deve incorporar no que couber as determinações da Lei Complementar n. 101 de 2000 (a LRF), até porque, este instituto legal determina que a LDO demonstre, através de anexo próprio, uma estimativa de renúncia da receita e sua respectiva compensação, em suma, caso o ente pretenda deixar de arrecadar determinada receita, deverá apresentar um mecanismo para cobrir essa ausência de recurso.

Acrescente-se, ainda, que em obediência ao princípio da prudência, a LRF (art. 5º, III), prevê que deve constar na LOA e ser compatível com a LDO, a reserva de contingência, para cobrir uma parte do orçamento destinada a atender riscos e eventos fiscais imprevistos e passivos contingentes, que, se confirmados, poderão causar impactos futuros negativos nas finanças, diminuindo, por conseguinte os recursos (orçamentários e financeiros) com o ente no decorrer do exercício.

Conclui-se esta nota, chamando a atenção para a necessidade do perfeito ciclo do processo planejamento-orçamento, envolvendo seus elementos constitutivos PPA, LDO, LOA e LRF, concebendo-os não somente como obrigação constitucional e da LRF, mas, principalmente, como uma ferramenta de planejamento e gestão orçamentária, propiciando ao gestor aplicar, de forma mais responsável, os recursos.