

Nota Técnica nº /2026

Orçamento Público: a Integração PPA-LDO-LOA e a Estrutura Programática

Autor: Edson Passos

1. Introdução

O orçamento público constitui o principal instrumento de planejamento e alocação de recursos do Estado, refletindo as prioridades e escolhas da administração pública em um determinado exercício financeiro. No ordenamento jurídico brasileiro, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o sistema orçamentário passou a operar sob o regime do "orçamento-programa", que exige a vinculação direta entre o planejamento estratégico de longo prazo e a execução financeira imediata [1].

Esta Nota Técnica tem por objetivo elucidar a integração sistêmica entre os três instrumentos orçamentários — Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) — e, concomitantemente, fundamentar de forma robusta a obrigatoriedade de que a LOA seja elaborada estruturada por meio de projetos, atividades e operações especiais, com base na legislação vigente e na jurisprudência dos Tribunais de Contas.

2. A Integração Sistêmica dos Instrumentos Orçamentários

A CF/88, em seu artigo 165, estabelece um ciclo orçamentário contínuo e interdependente, composto por três leis de iniciativa do Poder Executivo, que se interligam para garantir a coerência da política fiscal e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

2.1. Plano Plurianual (PPA)

O PPA é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo. De acordo com o § 1º do artigo 165 da CF/88, a lei que institui o PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além das relativas aos programas de duração continuada [2].

Sua vigência é de quatro anos, sendo que o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato do Chefe do Executivo (normalmente até 31 de agosto do primeiro ano) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa [3].

2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO funciona como o elo de ligação entre o planejamento de médio prazo (PPA) e a execução financeira imediata (LOA). Conforme o § 2º do artigo 165 da CF/88, a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública federal, estabelece as diretrizes de política fiscal e respectivas metas em consonância com uma trajetória sustentável da dívida pública, 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 [2].

A LDO é de vigência anual e deve ser encaminhada ao Poder Legislativo até um ano e meio antes do encerramento do exercício financeiro a que se refere (normalmente até 15 de abril), devendo ser aprovada até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa [3].

2.3. Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é o instrumento de execução do orçamento, responsável por detalhar as despesas e receitas para um único ano. O § 5º do artigo 165 da CF/88 estipula que a lei orçamentária anual compreende três orçamentos distintos: o Orçamento Fiscal (referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta), o Orçamento de Investimento das Empresas (referente às empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto) e o Orçamento da Seguridade Social (abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta) [2].

A LOA possui vigência anual (coincidindo com o exercício financeiro) e seu projeto de lei é encaminhado ao Poder Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro a que se refere (normalmente até 31 de agosto), devendo ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa [3].

Tabela 1: Resumo Comparativo dos Instrumentos Orçamentários

Instrumento	Vigência	Função Principal	Base Constitucional	Prazo de Encaminhamento
PPA	4 anos	Planejamento de médio prazo (diretrizes, objetivos e metas)	Art. 165, § 1º, CF/88	Até 4 meses antes do encerramento do 1º ano do mandato
LDO	1 ano	Elenco de metas e prioridades; elenca a LOA	Art. 165, § 2º, CF/88	Até 1 ano e meio antes do encerramento do exercício
LOA	1 ano	Execução financeira (previsão de receita e fixação de despesa)	Art. 165, § 5º, CF/88	Até 4 meses antes do encerramento do exercício

3. A Elaboração da LOA por Projetos e Atividades: Fundamentação Legal

A segunda questão abordada nesta Nota Técnica refere-se à obrigatoriedade de a LOA ser elaborada por meio de projetos e atividades. A resposta é afirmativa, e essa exigência encontra fundamentação robusta tanto na Lei nº 4.320/1964 (Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro), quanto em regulamentações ministeriais (Portaria MOG nº 42/1999) e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

3.1. Fundamentação na Lei nº 4.320/1964

A Lei nº 4.320/1964 introduziu no Brasil o conceito de orçamento-programa. O seu artigo 2º estabelece claramente que a Lei do Orçamento deve conter a discriminação da receita e despesa "de forma a evidenciar a política econômica financeira e o **programa de trabalho do Governo**, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade" [4].

Mais especificamente, o § 2º, inciso III, do mesmo artigo, determina que acompanhará a Lei de Orçamento o "quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços" [4]. Além disso, o artigo 20 da Lei nº 4.320/1964 determina que os investimentos "serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações" [4].

Essa base legal estabelece que o orçamento não pode ser apenas um rol de despesas, mas deve estar atrelado a um programa de trabalho estruturado em obras (projetos) e serviços.

3.2. A Regulamentação: Portaria MOG nº 42/1999 e a Estrutura Programática

A Portaria MOG nº 42/1999 (atualizada pela Portaria SOF/ME nº 2.520/2022) consolidou a estrutura programática para todos os entes da Federação. O seu art. 4º determina de forma obrigatória: "Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, **projetos, atividades e operações especiais**" [5].

A portaria define esses três instrumentos de programação:

- 1 **Projetos:** Um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.
- 2 **Atividades:** Um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um projeto, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.
- 3 **Operações Especiais:** As despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços [5].

3.3. A Exigência da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforça essa obrigatoriedade. O art. 8º da LRF determina que a LOA "conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º" (que se refere ao PPA) [6].

Além disso, o art. 15, § 1º, I, da LRF, ao tratar da adequação da despesa com a LOA, exige que as despesas sejam "objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no **programa de trabalho**, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício" [6]. A menção ao "programa de trabalho" confirma a necessidade de a LOA estar estritamente atrelada às ações (projetos e atividades) previamente planejadas.

4. A Necessidade de Compatibilidade e a Jurisprudência dos Tribunais de Contas

A obrigatoriedade de a LOA ser elaborada por meio dessa estrutura programática deriva diretamente do princípio da **compatibilidade entre os instrumentos orçamentários**, insculpido no § 7º do artigo 165 da CF/88 [2]. Como o PPA é estruturado por programas, objetivos e metas, a LOA precisa "traduzir" essas metas plurianuais em execução anual.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é pacífica e rigorosa quanto a essa exigência, utilizando a classificação programática como ferramenta essencial de controle e fiscalização.

4.1. Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE)

Em recente decisão (Processo TC 25101298-0, de 22/04/2026), o TCE-PE respondeu a uma consulta sobre o detalhamento de despesas na LOA. O Tribunal assentou entendimento de que o princípio da especificidade orçamentária é plenamente atendido quando a LOA identifica as despesas em termos de "funções, subfunções, programas, **projetos, atividades e operações especiais**, em conjunto com as classificações econômicas" [7]. O TCE-PE confirmou que a estrutura programática é o requisito fundamental para a clareza e transparência da execução orçamentária.

4.2. Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR)

O TCE-PR, no processo de Consulta nº 44394-0/07, analisou a fundo a estrutura de classificação da despesa. Em seu parecer, o Tribunal, apoiando-se no Manual da Despesa Nacional, justificou que: "Por meio da ação, evidencia-se como a administração pública está efetuando os gastos para atingir determinados fins. Apenas registra-se que a Portaria MOG nº 42/1999 estabeleceu a obrigatoriedade de identificação, nas leis orçamentárias, das ações em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais" [8].

Essa decisão reforça que a classificação em projetos e atividades não é mera formalidade, mas a forma técnica exigida para evidenciar a finalidade do gasto público.

4.3. Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)

O TCU também adota rigorosa fiscalização baseada na classificação programática. Em suas normas de auditoria, o Tribunal avalia se os empenhos e pagamentos realizados estão efetivamente atrelados às atividades, projetos e operações especiais aprovados na LOA e compatíveis com o PPA [9]. O TCU entende que, sem a tipificação em projetos e atividades, seria impossível avaliar se o governo está cumprindo as metas de "criar novas infraestruturas" (projetos) ou "manter os serviços existentes" (atividades) estabelecidas no PPA e delineadas na LDO.

5. Conclusão

O sistema orçamentário brasileiro é rigorosamente planejado para garantir que as decisões políticas e estratégicas se transformem em execução financeira prática. A integração entre o PPA (planejamento de médio prazo), a LDO (direcionamento anual) e a LOA (execução imediata) é mandatória por força constitucional.

Conclui-se que a LOA deve, obrigatoriamente, ser elaborada e discriminada por meio de projetos, atividades e operações especiais. Essa exigência fundamenta-se:

- 4 No artigo 2º da Lei nº 4.320/1964, que institui o orçamento-programa;
- 5 Na Portaria MOG nº 42/1999 (e suas atualizações), que padroniza essa classificação para toda a Federação;
- 6 Na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que exige a compatibilidade com o PPA;
- 7 E na jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas (TCU e TCEs), que utilizam a classificação por projetos e atividades como requisito indispensável para a fiscalização da aplicação dos recursos públicos e o controle da finalidade dos gastos.

A estruturação por projetos e atividades permite a clara distinção entre investimentos (expansão e criação) e custeio (manutenção), assegurando a transparência e a eficácia na avaliação das políticas públicas governamentais.

6. Referências

[1] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [2] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Artigo 165. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=165> [3] Câmara dos Deputados. Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento> [4] Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm [5] Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=182092> [6] Lei

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm [7] Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). Processo TC 25101298-0, de 22/04/2026. Disponível em: <https://tcepe.tc.br/internet/index.php/noticias/500-2026/abril/8290-consulta-ao-tce-pe-trata-do-detalhamento-de-despesas-na-loa> [8] Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Consulta nº 44394-0/07. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2010/4/doc/00001197.doc> [9] Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Orçamento Público: Conceitos Básicos. Módulo 4 - Classificações Orçamentárias. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2209/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%284%29.pdf>