



Visão & Síntese

LDO 2027 — Municípios

por José Carvalho da Silva Neto

LDO 2027 - MUNICÍPIOS



ENTENDER

A LDO como mecanismo de coerência do sistema público

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ocupa uma posição central no sistema de planejamento e orçamento público. Mais do que um instrumento intermediário entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ela funciona como **mecanismo de coerência entre intenção, capacidade e execução**.

Enquanto o PPA estabelece diretrizes de médio prazo e a LOA operacionaliza a execução anual, é a LDO que transforma estratégia em decisão fiscal viável. Sem ela, o planejamento tende a se tornar aspiracional, e a execução, reativa.

Nesse sentido, a LDO cumpre quatro funções estruturantes:

- traduz o planejamento em prioridades anuais concretas;
- define as regras fiscais que disciplinam a execução;
- orienta tecnicamente a elaboração da LOA;
- estabelece parâmetros de governança orçamentária.

O Manual Técnico de Orçamento 2027 reforça essa função ao ampliar o papel da LDO, incorporando **metas fiscais, diretrizes de política fiscal e sustentabilidade da dívida pública**, consolidando sua posição como instrumento de disciplina e direção do gasto público.

A tensão central nos municípios

Apesar dessa relevância, a LDO frequentemente é tratada como uma peça formal. Essa distorção gera um desalinhamento estrutural: a LDO existe para orientar decisões, mas muitas vezes é produzida apenas para cumprir exigências.

Essa tensão se manifesta em três erros recorrentes.

1. Prioridades genéricas

A LDO passa a listar intenções amplas, sem foco real, desconectadas do PPA e da capacidade financeira do ente.

2. Metas fiscais irreais

Projeções são feitas sem base consistente, frequentemente influenciadas por expectativas políticas ou otimismo excessivo.

3. Desconexão com a execução

As diretrizes não são utilizadas como referência durante o exercício, tornando a LDO irrelevante no momento em que mais deveria orientar decisões.

O resultado é conhecido: perda de coerência orçamentária, aumento de ajustes improvisados e fragilização da governança fiscal.

Por que essa distinção importa

A LDO não é apenas um documento técnico. Ela define:

- o nível de realismo do orçamento;
- a qualidade da execução;
- a previsibilidade das decisões;
- a capacidade de resposta a riscos fiscais.

Quando bem estruturada, antecipa problemas. Quando mal construída, amplifica incertezas.

APLICAR

Prazos, base legal e governança da LDO

A elaboração da LDO está inserida em um sistema normativo que exige atenção rigorosa.

Base legal

Os municípios devem observar:

- Lei Orgânica Municipal (norma principal);
- Constituição Estadual (quando aplicável);
- Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Constituição Federal estabelece, como referência, que o projeto da LDO deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício, o que, na prática, corresponde frequentemente ao prazo de **15 de abril**, com aprovação até **30 de junho**.

Entretanto, a regra determinante é sempre a Lei Orgânica do Município.

O que torna uma LDO relevante

A qualidade da LDO pode ser avaliada por cinco critérios centrais:

1. Prioridades consistentes

Devem ser limitadas, claras e alinhadas ao PPA, evitando dispersão estratégica.

2. Metas fiscais realistas

Devem refletir a capacidade efetiva de arrecadação e o comportamento das despesas obrigatórias.

3. Gestão de riscos fiscais

A LDO deve identificar eventos que possam comprometer o equilíbrio das contas públicas, como frustração de receitas ou crescimento de passivos.

4. Diretrizes operacionais claras

Devem estabelecer critérios objetivos para:

- limitação de empenho;
- expansão de despesas;
- priorização de gastos.

5. Integração com a execução

A LDO precisa ser utilizada ao longo do exercício. Caso contrário, perde sua função estratégica.

Checklist executivo — LDO 2027

Estratégia

Prioridades definidas e alinhadas ao PPA

Fiscal

Metas compatíveis com a realidade

Risco

Identificação de riscos e medidas

Execução

Regras claras de ajuste e contingenciamento

Governança

Processo validado e integrado

INTEGRAR E DECIDIR

LDO como instrumento de governança inteligente

A LDO ganha relevância quando analisada à luz da Integração 4.0.

Gestão e Governança

A LDO antecipa decisões e reduz improviso, fortalecendo a previsibilidade.

Comunicação e Sociedade 5.0

Uma LDO clara melhora a transparência e a compreensão das escolhas públicas.

Neurociência e Comportamento

Evita vieses recorrentes, como:

- excesso de otimismo;
- pressão política por metas irreais;
- negligência de riscos.

Inteligência Artificial aplicada

Abre espaço para:

- projeções mais precisas de receita;
- simulação de cenários fiscais;
- monitoramento contínuo de riscos.

Aplicação prática

Uma abordagem estruturada para elaboração da LDO inclui:

1. Revisar a execução do exercício anterior
2. Construir cenário fiscal realista
3. Definir poucas prioridades estratégicas
4. Ajustar metas à capacidade financeira
5. Validar tecnicamente e estrategicamente

Síntese estratégica final

A LDO não é um documento formal.

É o instrumento que define se o orçamento será coerente antes mesmo de ser executado.

Municípios que tratam a LDO como exigência:

- ajustam durante a execução.

Municípios que tratam a LDO como estratégia:

- antecipam decisões e reduzem incertezas.

Pergunta silenciosa

Sua LDO orienta decisões — ou apenas cumpre prazos?

Fechamento editorial

A força da LDO está em sua capacidade de alinhar três dimensões fundamentais da gestão pública:

- o que se pretende fazer;
- o que é possível fazer;
- e o que, de fato, será feito.

LDO como instrumento de governança inteligente

A LDO ganha relevância quando analisada à luz da Integração 4.0.

Gestão e Governança

A LDO antecipa decisões e reduz improviso, fortalecendo a previsibilidade.

Comunicação e Sociedade 5.0

Uma LDO clara melhora a transparência e a compreensão das escolhas públicas.

Neurociência e Comportamento

Evita vieses recorrentes, como:

- excesso de otimismo;
- pressão política por metas irreais;
- negligência de riscos.

Inteligência Artificial aplicada

Abre espaço para:

- projeções mais precisas de receita;
- simulação de cenários fiscais;
- monitoramento contínuo de riscos.

Aplicação prática

Uma abordagem estruturada para elaboração da LDO inclui:

1. Revisar a execução do exercício anterior
2. Construir cenário fiscal realista
3. Definir poucas prioridades estratégicas
4. Ajustar metas à capacidade financeira
5. Validar tecnicamente e estrategicamente

Síntese estratégica final

A LDO não é um documento formal.

É o instrumento que define se o orçamento será coerente antes mesmo de ser executado.

Municípios que tratam a LDO como exigência:

- ajustam durante a execução.

Municípios que tratam a LDO como estratégia:

- antecipam decisões e reduzem incertezas.

Pergunta silenciosa

Sua LDO orienta decisões — ou apenas cumpre prazos?

Fechamento editorial

A força da LDO está em sua capacidade de alinhar três dimensões fundamentais da gestão pública:

- o que se pretende fazer;
- o que é possível fazer;
- e o que, de fato, será feito.

Quando essa coerência existe, o orçamento deixa de ser apenas um instrumento técnico e passa a ser um instrumento de governança.

Referências

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional.

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11. ed. Brasília: STN, 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional.

Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). 15. ed. Brasília: STN, 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Presidência da República do Brasil.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade.

Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP). Brasília: CFC, diversas edições.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal de Contas da União.

Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014.

OCDE. Recomendação do Conselho sobre Governança Pública. Paris: OCDE, 2015.

Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 14 abr. 2026.



José Carvalho da Silva Neto

Servidor da SEPLAN-PI, lotado na SEMARH PI, com 43 anos de experiência em gestão, controladoria e liderança. Diretor-geral do TCE-PI (1990-1994), foi professor por três décadas e é autor de 17 livros (esgotados). Especialista em governança e gestão, comunicação e sociedade 5.0, neurociência e comportamento, inteligência artificial aplicada aos negócios, e gestão ESG e sustentabilidade, dedica-se a transformar conhecimento em soluções estratégicas com impacto positivo e duradouro nas pessoas e nas organizações.