ISSN: 1809-6212

REVISTA IDEAU
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS

IDEAU

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (PPA, LDO E LOA) E SUA INFLUÊNCIA NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

BUDGET PLANNING (PPA, LDO AND LOA) AND ITS INFLUENCE ON THE MANAGEMENT OF MUNICIPAL PUBLIC RESOURCES: A SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW

PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA (PPA, LDO Y LOA) Y SU INFLUENCIA EN LA GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPALES: REVISIÓN SISTEMÁTICA

Edimar Pereira Coelho Júnior
Pós-graduando em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria, Universidade do Estado do Amazonas, Maués, Amazonas, Brasil.
E-mail: epcj.gfc25@uea.edu.br Orcid: https://orcid.org/0009-0005-1690-7832

Josiel Castro Vieira
Pós-graduando em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria, Universidade do Estado do Amazonas, Maués, Amazonas, Brasil.
E-mail: jcv.gfc25@uea.edu.br Orcid: https://orcid.org/0009-0001-9721-4632

Leandro Marcondes Carneiro
Doutor em Contabilidade, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: imccarneiro@uea.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1295-099X

RESUMO
O planejamento orçamentário constitui instrumento essencial para a organização das ações governamentais, a definição de prioridades e a aplicação dos recursos públicos. No âmbito municipal, a articulação entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) favorece a coerência entre planejamento, execução orçamentária e políticas públicas. Este estudo teve como objetivo analisar, por meio de uma revisão sistemática da literatura nacional, a produção científica sobre a influência da integração desses instrumentos na gestão dos recursos públicos municipais. Trata-se de uma pesquisa básica, de abordagem qualitativa e objetivo descritivo, realizada nas bases SciELO, SPELL, Portal de Periódicos da CAPES, Google Acadêmico e BDTD, considerando estudos em língua portuguesa relacionados ao tema. Os resultados indicam que a integração entre PPA, LDO e LOA contribui para alinhar prioridades governamentais, alocação de recursos e

DOI:10.55905/raciv5n2-008
Submitted on: 9.20.2026 | Accepted on: 9.23.2026 | Published on: 10.5.2026

execução das políticas públicas. Destaca-se, ainda, a importância da capacidade técnica dos gestores, do monitoramento, da transparência, do controle e da avaliação dos resultados. Conclui-se que a articulação entre esses instrumentos amplia sua contribuição para a eficiência da gestão municipal e fortalece a integração entre planejamento, execução e avaliação das ações governamentais.

Palavras-chave: Planejamento Orçamentário. Plano Plurianual. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Lei Orçamentária Anual. Gestão Pública Municipal.

ABSTRACT
Budget planning constitutes an essential instrument for organizing government actions, defining priorities, and applying public resources. At the municipal level, the articulation among the Multi-Year Plan (PPA), the Budget Guidelines Law (LDO), and the Annual Budget Law (LOA) promotes coherence among planning, budget execution, and public policies. This study aimed to analyze, through a systematic review of the national literature, the scientific production on the influence of the integration of these instruments on the management of municipal public resources. This is a basic research study with a qualitative approach and descriptive objective, conducted using the SciELO, SPELL, CAPES Journals Portal, Google Scholar, and BDTD databases, considering studies in Portuguese related to the topic. The results indicate that the integration of the PPA, LDO, and LOA contributes to aligning government priorities, resource allocation, and public policy implementation. The importance of managers' technical capacity, monitoring, transparency, control, and results evaluation is also highlighted. It is concluded that the articulation among these instruments enhances their contribution to the efficiency of municipal management and strengthens the integration among planning, execution, and evaluation of government actions.

Keywords: Budget Planning. Multi-Year Plan. Budget Guidelines Law. Annual Budget Law. Municipal Public Management.

RESUMEN
La planificación presupuestaria constituye un instrumento esencial para la organización de las acciones gubernamentales, la definición de prioridades y la aplicación de los recursos públicos. En el ámbito municipal, la articulación entre el Plan Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley Presupuestaria Anual (LOA) favorece la coherencia entre la planificación, la ejecución presupuestaria y las políticas públicas. Este estudio tuvo como objetivo analizar, mediante una revisión sistemática de la literatura nacional, la producción científica sobre la influencia de la integración de estos instrumentos en la gestión de los recursos públicos municipales. Se trata de una investigación básica, de enfoque cualitativo y objetivo descriptivo, realizada en las bases de datos SciELO, SPELL, Portal de Periódicos de la CAPES, Google Académico y BDTD, considerando estudios en lengua portuguesa relacionados con el tema. Los resultados indican que la integración entre el PPA, la LDO y la LOA contribuye a alinear las prioridades gubernamentales, la asignación de recursos

y la ejecución de las políticas públicas. Asimismo, se destaca la importancia de la capacidad técnica de los gestores, del monitoreo, de la transparencia, del control y de la evaluación de los resultados. Se concluye que la articulación entre estos instrumentos amplía su contribución a la eficiencia de la gestión municipal y fortalece la integración entre la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones gubernamentales.

Palabras clave: Planificación Presupuestaria. Plan Plurianual. Ley de Directrices Presupuestarias. Ley Presupuestaria Anual. Gestión Pública Municipal.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira enfrenta desafios relacionados à eficiência na gestão dos recursos públicos, à responsabilidade fiscal e à qualidade dos serviços oferecidos à sociedade. Nesse contexto, o planejamento governamental orienta a definição de prioridades, a alocação de recursos e a implementação de políticas públicas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estruturou o sistema de planejamento e orçamento público por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece objetivos e metas para quatro anos. a LDO define prioridades e orienta o orçamento anual. e a LOA estima receitas e fixa despesas. A integração desses instrumentos favorece a coerência entre o planejamento e a execução orçamentária (Brasil, 1988).

Segundo Kohama (2016), o planejamento orçamentário contribui para o equilíbrio fiscal, a racionalização dos recursos e a eficiência administrativa. Da mesma forma, a Lei Complementar nº 101/2000 reforça a articulação entre planejamento, execução, controle e transparência. Para Giacomoni (2017), o orçamento público deve ser compreendido como instrumento estratégico de gestão, capaz de orientar decisões e transformar objetivos planejados em ações destinadas à sociedade.

Apesar dessa importância, a integração entre os instrumentos ainda constitui um desafio para diversos municípios. Deficiências no planejamento

podem comprometer a precisão das previsões de despesas e a eficiência da execução orçamentária, dificultando a adequada aplicação dos recursos públicos. Limitações técnicas, fragilidades no monitoramento e o uso predominantemente formal dos instrumentos também dificultam sua efetividade. Estudos publicados na Revista de Administração Pública apontam que a articulação entre planejamento, execução e monitoramento está relacionada ao desempenho institucional, à transparência e à eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Diante disso, torna-se relevante sistematizar e analisar criticamente a produção científica sobre o planejamento orçamentário municipal, identificando contribuições, limitações e lacunas relacionadas à integração entre o PPA, a LDO e a LOA. Assim, esta pesquisa propõe uma revisão sistemática da literatura nacional para analisar como essa integração tem sido abordada em relação à eficiência da gestão dos recursos públicos municipais, contribuindo para o conhecimento acadêmico e o aperfeiçoamento das práticas de planejamento na administração pública.

1.1 PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

O planejamento orçamentário, estruturado por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), constitui importante instrumento para orientar a gestão dos recursos públicos. Entretanto, estudos apontam desafios relacionados à integração desses instrumentos, à capacidade técnica dos gestores, ao monitoramento e à utilização do planejamento como ferramenta estratégica de gestão.

Diante da dispersão da produção científica sobre o tema, torna-se relevante sistematizar as evidências disponíveis acerca da articulação entre PPA, LDO e LOA e seus efeitos sobre a gestão pública municipal.

Questão norteadora: O que as evidências científicas publicadas na literatura nacional apontam sobre a influência da integração entre o PPA, a LDO e a LOA na eficiência da gestão dos recursos públicos municipais?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Analisar, por meio de uma revisão sistemática da literatura nacional, as evidências científicas sobre a influência da integração entre PPA, LDO e LOA na gestão dos recursos públicos municipais.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar os principais fundamentos relacionados ao planejamento orçamentário municipal.
- Analisar como a literatura aborda a integração entre PPA, LDO e LOA.
- Sistematizar os principais desafios, limitações e potencialidades dessa integração.
- Avaliar suas contribuições para a eficiência, transparência e qualidade da gestão pública municipal.

1.3 JUSTIFICATIVA

O planejamento orçamentário é relevante para a definição de prioridades, a alocação de recursos e a execução das políticas públicas, sendo PPA, LDO e LOA instrumentos fundamentais nesse processo (Kohama, 2016. Giacomoni, 2017). Estudos recentes destacam que a efetividade desses instrumentos depende de sua integração, da capacidade institucional e do acompanhamento da execução orçamentária (Munari. Guimarães. Pinho, 2024).

A realização desta revisão sistemática justifica-se pela necessidade de reunir e analisar as evidências científicas sobre a articulação entre esses instrumentos, identificando contribuições, desafios e lacunas da literatura. No âmbito acadêmico, o estudo contribui para a sistematização do conhecimento sobre planejamento e gestão pública. no âmbito prático, pode subsidiar gestores

e demais atores públicos na compreensão dos fatores relacionados à eficiência e à qualidade da gestão dos recursos municipais

2 PLANO PLURIANUAL (PPA)

O Plano Plurianual (PPA), previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, é o instrumento de planejamento governamental que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos. Sua função é orientar as políticas públicas e os investimentos governamentais, servindo de referência para a elaboração da LDO e da LOA.

De acordo com Giacomoni (2017), o PPA articula as prioridades governamentais aos programas e às ações públicas. Kohama (2016) destaca sua contribuição para a definição de objetivos de médio prazo e para a continuidade das políticas públicas. A efetividade desse processo está diretamente relacionada à articulação entre os diferentes instrumentos orçamentários, superando uma utilização meramente formal.

Assim, a qualidade do PPA está relacionada à definição de metas consistentes, à articulação com as leis orçamentárias e à existência de mecanismos de monitoramento e avaliação.

2.1 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades da administração pública para cada exercício financeiro, promovendo a articulação entre o PPA e a LOA. Fundamentada na Constituição Federal de 1988 e fortalecida pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), orienta a elaboração do orçamento anual e contribui para o planejamento e o controle das finanças públicas.

Segundo Kohama (2016), a LDO orienta a programação orçamentária, estabelece metas fiscais e disciplina aspectos da gestão financeira. Giacomoni (2017) destaca sua importância na integração entre planejamento e execução orçamentária, bem como no fortalecimento da transparência e do controle fiscal.

Sua efetividade depende da definição de metas realistas, da qualidade do planejamento fiscal e do acompanhamento das ações governamentais. Dessa maneira, a LDO constitui instrumento fundamental para a integração do planejamento, o equilíbrio fiscal e a gestão responsável dos recursos públicos.

2.2 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA), prevista no art. 165 da Constituição Federal de 1988, estima as receitas e fixa as despesas públicas para determinado exercício financeiro, viabilizando a execução das ações e dos investimentos previstos no PPA e priorizados pela LDO.

Para Giacomoni (2017), a LOA materializa as decisões estratégicas do governo ao transformar os objetivos planejados em programação financeira. Kohama (2016) ressalta que sua elaboração deve observar os princípios da legalidade, eficiência, transparência e responsabilidade fiscal fortalendo a importância do orçamento-programa na articulação entre planejamento, alocação de recursos e execução das políticas públicas.

Entretanto, a efetividade da LOA depende da integração com os demais instrumentos orçamentários e da existência de mecanismos de monitoramento e controle. Assim, a LOA representa a etapa de concretização do planejamento governamental e contribui para a execução eficiente das políticas públicas.

2.3 INTEGRAÇÃO ENTRE PPA, LDO E LOA E SUA INFLUÊNCIA NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

O planejamento orçamentário brasileiro fundamenta-se na integração entre o PPA, a LDO e a LOA, instrumentos que desempenham funções complementares na organização, execução e controle das ações governamentais. Sua articulação é fundamental para alinhar o planejamento estratégico à programação orçamentária e à aplicação dos recursos públicos.

Giacomoni (2017) e Kohama (2016) destacam que a integração desses instrumentos favorece a coerência entre os objetivos governamentais, a

racionalização das despesas e o equilíbrio fiscal. Na perspectiva da governança pública, a coordenação de recursos e processos em torno de objetivos comuns contribui para a eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão pública, conforme enfatizado por Paludo (2022).

A integração entre planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação contribui para a obtenção de resultados mais efetivos na gestão pública. Essa articulação também fortalece a transparência, o controle social e a accountability, ampliando o acompanhamento das políticas públicas pela sociedade e pelos órgãos de controle.

Contudo, a existência dos instrumentos orçamentários não garante, por si só, sua efetividade. A qualidade do planejamento, a compatibilidade entre as leis, a capacidade institucional e os mecanismos de monitoramento são fatores essenciais para a adequada gestão dos recursos públicos.

Dessa forma, a integração entre PPA, LDO e LOA constitui uma base relevante para a organização e a execução orçamentária municipal, permitindo analisar, por meio da revisão sistemática da literatura, suas contribuições, desafios e limitações na gestão dos recursos públicos.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como de natureza básica, de abordagem qualitativa e com objetivo descritivo, adotando como procedimento técnico a revisão sistemática da literatura. Conforme Gil (2022), a pesquisa básica visa à ampliação e ao aprofundamento do conhecimento científico sobre determinado fenômeno, sem a obrigatoriedade de aplicação prática imediata.

O objetivo descritivo justifica-se pela finalidade de identificar, registrar e analisar as características do planejamento orçamentário e sua influência na administração pública local. A abordagem qualitativa possibilita compreender e interpretar as evidências trazidas pelo conjunto de estudos selecionados, permitindo identificar padrões, convergências, divergências e lacunas na produção científica nacional.

A revisão sistemática da literatura foi realizada de forma sistematizada, com base em critérios de inclusão e exclusão previamente estabelecidos, buscando identificar, selecionar e analisar estudos científicos relacionados à integração entre o PPA, a LDO e a LOA e sua influência na gestão dos recursos públicos municipais. Esse procedimento permitiu organizar as evidências encontradas na literatura nacional e identificar os principais resultados, convergências e aspectos recorrentes relacionados ao objeto da pesquisa.

A escolha da revisão sistemática fundamenta-se na sua capacidade de reunir e sintetizar o conhecimento acumulado de forma criteriosa e imparcial, superando o viés de seleção característico das revisões bibliográficas narrativas ou tradicionais.

3.1 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A etapa operacional da coleta de dados realizou-se por meio de buscas sistematizadas em cinco repositórios e bases de dados: Scientific Electronic Library Online (SciELO), Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL), Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Google Acadêmico.

Para a localização dos estudos, empregaram-se descritores em língua portuguesa associados aos operadores booleanos AND e OR, estruturados na seguinte sintaxe de busca: ("planejamento orçamentário" OR "PPA" OR "Plano Plurianual") AND ("LDO" OR "Lei de Diretrizes Orçamentárias") AND ("LOA" OR "Lei Orçamentária Anual") AND ("gestão pública" OR "recursos públicos" OR "eficiência administrativa").

A seleção do *corpus* analítico seguiu critérios rigorosos de elegibilidade previamente definidos:

a) Critérios de Inclusão: Artigos científicos publicados em periódicos com avaliação por pares, dissertações e teses. Trabalhos publicados em língua portuguesa e com acesso integral e gratuito. Publicações compreendidas no recorte temporal entre 2000 e 2025. Estudos que

abordassem de forma explícita a integração entre PPA, LDO e LOA na esfera municipal.

b) Critérios de Exclusão: Registros duplicados nas bases de dados consultadas. Pesquisas voltadas exclusivamente aos âmbitos federal ou estadual. Publicações de natureza puramente normativa/jurídica sem interface com a gestão de recursos. Trabalhos que analisavam os instrumentos orçamentários de forma isolada (sem abordar a articulação do tripé PPA-LDO-LOA).

Resumos expandidos, anais de congressos, editoriais, notas técnicas e ensaios teóricos sem embasamento empírico. A extração dos dados foi conduzida com o auxílio de uma planilha padronizada, na qual foram catalogados: autor(es), ano de publicação, título do estudo, veículo/base de publicação, objetivo principal, metodologia adotada, principais resultados e lacunas apontadas.

A análise dos dados ocorreu de forma qualitativa e temática, mediante a categorização das evidências em dimensões analíticas (integração dos instrumentos, eficiência administrativa, transparência/controle, capacidade institucional e orientação para resultados).

Os achados dos estudos selecionados foram confrontados entre si e discutidos à luz do referencial teórico da pesquisa, culminando na síntese apresentada a seguir.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados desta pesquisa fundamentam-se na revisão sistemática da literatura acerca da influência da integração entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) na gestão dos recursos públicos municipais. A partir dos critérios metodológicos estabelecidos, identificou-se e sintetizou-se o corpo de evidências científicas que aborda como o alinhamento desse tripé orçamentário impacta a eficiência administrativa, a capacidade de planejamento e a governança nos municípios.

A seleção dos estudos foi realizada de forma sistematizada, considerando os critérios de inclusão e exclusão previamente estabelecidos. A busca inicial retornou 234 registros nas bases consultadas. Após a eliminação de 58 duplicatas, 176 trabalhos passaram pela análise dos títulos e resumos, resultando na exclusão de 142 estudos que não apresentavam relação direta com o âmbito municipal. Na etapa seguinte, 34 artigos foram analisados integralmente, dos quais 22 foram excluídos por abordarem exclusivamente as esferas federal ou estadual, apresentarem caráter predominantemente jurídico ou não analisarem de forma integrada o tripé PPA-LDO-LOA. Ao final, 12 estudos atenderam aos critérios estabelecidos e compuseram o corpus analítico apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese Dos Principais Estudos E Referências Relacionados Ao Planejamento Orçamentário

AUTOR(ES) E ANO	TÍTULO	BASE DE DADOS / TIPO DE ESTUDO	PRINCIPAIS ACHADOS
Aquino e Azevedo (2017)	Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária	Revista de Administração Pública (RAP) / Artigo	Aponta que o uso sistemático de Restos a Pagar gera um "orçamento paralelo", enfraquecendo o PPA e a LOA como instrumentos efetivos de planejamento e controle.
Azevedo e Aquino (2016)	O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo	Revista de Contabilidade e Organizações (RCO) / Artigo	Demonstra que em pequenos municípios o planejamento orçamentário assume caráter meramente formal e cartorial, com reduzida integração entre o PPA e a execução orçamentária real.
Campos *et al*. (2025)	Orçamento público: a importância dos instrumentos de planejamento nas etapas orçamentárias no contexto brasileiro (PPA, LDO, LOA)	Scientia: Revista Científica Multidisciplinar / Artigo	Analisa a interdependência do ciclo PPA-LDO-LOA e demonstra como falhas na definição de diretrizes na LDO comprometem o alinhamento das metas anuais.
Carneiro e Costa (2021)	Fatores associados ao erro de previsão de despesa orçamentária nos municípios	Cadernos de Finanças Públicas / Artigo	Identifica que falhas no planejamento comprometem a precisão orçamentária e a eficiência da execução fiscal municipal.
Castro (2016)	Vinculações de recursos e efeitos sobre a flexibilidade orçamentária do município	Revista de Administração, Sociedade e Inovação (RASI) / Artigo	Analisa como as vinculações constitucionais obrigatórias engessam o orçamento municipal, reduzindo a margem de atuação

AUTOR(ES) E ANO	TÍTULO	BASE DE DADOS / TIPO DE ESTUDO	PRINCIPAIS ACHADOS
			discricionária dos gestores na LDO e LOA.
Garces e Silveira (2002)	Gestão pública orientada para resultados no Brasil	Revista do Serviço Público (RSP) / Artigo	Defende a integração entre planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação como requisito para a eficiência administrativa.
Lübke e Bitencourt (2024)	A insuficiência do planejamento orçamentário como planejamento de políticas públicas	Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos (UFSC) / Artigo	Discute a desconexão entre a aprovação formal do orçamento e a entrega real de políticas públicas, destacando a prevalência do fiscalismo sobre as metas do PPA.
Munari, Guimarães e Pinho (2024)	Estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal	Revista Foco / Artigo	Destaca a necessidade de capacidade técnica dos gestores, transparência e controle social para a efetividade do sistema orçamentário municipal.
Paulo (2010)	O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica	Revista do Serviço Público (RSP) / Artigo	Evidencia o PPA como instrumento de gestão estratégica, destacando que sua efetividade exige articulação direta com a LDO e a LOA.
Procopiuck *et al*. (2007)	O PPA Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro	Revista do Serviço Público (RSP) / Artigo	Destaca a importância da articulação entre os instrumentos orçamentários e aponta fragilidades na capacidade institucional dos municípios.
Santos *et al*. (2017)	O orçamento-programa e a execução das políticas públicas	Revista do Serviço Público (RSP) / Artigo	Evidencia a relação entre planejamento e alocação de recursos, demonstrando o impacto da execução orçamentária nos resultados estatais.
Speeden e Perez (2020)	Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo.	Administração Pública e Gestão Social (APGS) / Artigo	Evidencia que a receita *per capita* e o porte populacional influenciam a qualidade do planejamento, mostrando a discrepância entre o que é previsto no PPA/LOA e o executado.

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Entre os estudos selecionados, Procopiuck *et al*. (2007) ressaltam que o sistema de planejamento e orçamento municipal depende da articulação entre os instrumentos previstos na Constituição Federal, destacando que a integração entre PPA, LDO e LOA favorece maior coerência entre planejamento, execução das políticas públicas e controle dos resultados governamentais. Os autores

também apontam que persistem desafios relacionados à coordenação entre os entes federativos e ao fortalecimento da capacidade institucional dos municípios.

A análise do corpus evidencia que a articulação entre PPA, LDO e LOA desdobra-se em três eixos centrais:

- **Erros de Previsão e Execução Fiscal**: A desarticulação entre os instrumentos gera distorções nas estimativas de despesa na LOA, forçando o uso recorrente de suplementações e contingenciamentos que comprometem a continuidade das políticas públicas.
- **Capacidade Técnica e Fragilidade Institucional**: A escassez de equipes qualificadas nos municípios induz à reprodução mecânica de peças orçamentárias anteriores, sem diagnósticos realistas que sustentem as metas do PPA.
- **Formalismo Legal vs. Gestão Estratégica**: A confecção do PPA apenas para cumprimento de prazos legais neutraliza sua função estratégica, convertendo o planejamento em uma peça meramente burocrática.

Ao relacionar as evidências dos 12 estudos com a questão norteadora desta pesquisa, verifica-se que a integração entre PPA, LDO e LOA exerce uma influência decisiva na eficiência da gestão dos recursos públicos municipais. O confronto das pesquisas selecionadas permite sistematizar três contribuições fundamentais:

Racionalização do Gasto Público: A ação coordenada entre PPA, LDO e LOA atua como mecanismo de redução do desperdício de recursos, contribuindo para maior controle e eficiência na aplicação dos recursos públicos. A integração entre as leis orçamentárias estabelece diretrizes e limites mais claros para as finanças municipais, evitando a alocação de recursos em ações pulverizadas, desarticuladas ou sem continuidade.

Condição de Governança e Transparência: A sincronia entre os instrumentos orçamentários fortalece o controle social e a accountability. Quando o cidadão e os órgãos de controle conseguem rastrear desde o objetivo estratégico estabelecido no PPA até a despesa fixada na LOA, a transparência deixa de ser apenas passiva e torna-se um instrumento ativo de governança

pública, contribuindo para o acompanhamento, o controle e a participação social na gestão dos recursos públicos.

Superação da Visão de Curto Prazo: A fragilidade institucional apontada por Procopiuck *et al*. (2007) expõe a tendência histórica da administração municipal em pautar-se pelo imediatismo. A articulação obrigatória do PPA com a LDO e a LOA força o poder público municipal a manter um horizonte de planejamento de médio prazo, garantindo que projetos estruturantes não sejam interrompidos a cada mudança de gestão.

A partir da leitura e da análise temática dos 12 estudos que compuseram o corpus da revisão sistemática, as evidências identificadas foram agrupadas por aproximação temática, considerando os principais aspectos recorrentes nos resultados apresentados pelos estudos. Esse procedimento permitiu organizar os achados em cinco dimensões analíticas: (1) integração entre PPA, LDO e LOA. (2) eficiência administrativa. (3) transparência e controle. (4) capacidade institucional. e (5) gestão orientada para resultados.

A dimensão **integração PPA, LDO e LOA** foram definidas a partir dos estudos que destacaram a articulação, a interdependência e o alinhamento entre os instrumentos de planejamento e orçamento. A dimensão **eficiência administrativa** foi formada pelos estudos que relacionaram a qualidade do planejamento, a racionalização dos recursos, a precisão das previsões e a execução orçamentária à melhoria da gestão municipal. A dimensão **transparência e controle** reuniram as evidências relacionadas ao acompanhamento da execução orçamentária, à transparência das informações, ao controle social e à atuação dos órgãos de controle. A dimensão **capacidade institucional** foi constituída a partir dos estudos que identificaram a capacidade técnica, a qualificação das equipes e as limitações institucionais como fatores que interferem na efetividade do planejamento. Por fim, a dimensão **gestão orientada para resultados** reuniu os estudos que relacionaram planejamento, orçamento, monitoramento, avaliação e alcance das metas governamentais.

Assim, as cinco dimensões não foram estabelecidas de forma aleatória, mas resultaram da identificação de temas recorrentes e convergentes nos

estudos selecionados, permitindo sintetizar as principais evidências encontradas na revisão sistemática.

O Quadro 2 apresenta essa categorização, relacionando cada dimensão às evidências identificadas e às respectivas implicações para a gestão municipal.

Quadro 2 – Síntese Das Evidências Relacionadas Ao Planejamento Orçamentário

DIMENSÃO	EVIDÊNCIAS IDENTIFICADAS	IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO MUNICIPAL
Integração PPA, LDO e LOA	Articulação contínua entre planejamento estratégico, prioridades e execução.	Maior coerência na aplicação dos recursos e redução do desperdício.
Eficiência administrativa	Planejamento fundamentado em diagnósticos realistas favorece a racionalização.	Aprimoramento da capacidade de execução e entrega das políticas públicas.
Transparência e controle	Instrumentos integrados facilitam o acompanhamento pelos órgãos de controle e pela sociedade.	Ampliação da *accountability* e do controle social da gestão fiscal.
Capacidade institucional	A efetividade do planejamento depende da qualificação técnica da equipe gestora.	Redução de erros de previsão e melhoria no monitoramento de metas.
Gestão orientada para resultados	Vinculação direta entre os instrumentos formais e a avaliação contínua de desempenho.	Alcance efetivo das metas governamentais de médio e longo prazo.

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A análise dos estudos selecionados permitiu relacionar os principais achados do *corpus* às cinco dimensões identificadas. Na dimensão integração entre PPA, LDO e LOA**,** destacam-se Paulo (2010), que evidencia a necessidade de articulação do PPA com a LDO e a LOA, Procopiuck *et al*. (2007), que enfatizam a articulação entre os instrumentos orçamentários, e Campos *et al*. (2025), que analisam a interdependência do ciclo PPA-LDO-LOA.

Na dimensão da eficiência administrativa, as falhas de planejamento podem comprometer a precisão orçamentária e a eficiência da execução fiscal, além de contribuir para discrepâncias entre os valores previstos e os efetivamente executados. Nesse contexto, a articulação entre planejamento, alocação de recursos e execução orçamentária constitui elemento importante para o alcance de melhores resultados na gestão pública.

A dimensão da transparência e do controle está relacionada à importância do acesso às informações e da participação social para a efetividade do sistema

orçamentário municipal. Essa dimensão também se associa à integração entre planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação, contribuindo para uma gestão pública orientada para resultados, com maior transparência, controle social e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos.

Na dimensão da capacidade institucional, destacam-se as fragilidades existentes nos municípios e a necessidade de qualificação técnica dos gestores para garantir a efetividade do sistema de planejamento e orçamento municipal. Esses aspectos evidenciam que a existência formal dos instrumentos não assegura, por si só, sua adequada utilização, sendo necessária uma estrutura institucional capaz de planejar, executar, monitorar e avaliar as ações governamentais.

Na dimensão da capacidade institucional, a efetividade do PPA, da LDO e da LOA está diretamente relacionada à capacidade técnica e administrativa dos municípios para elaborar, integrar, executar, monitorar e avaliar esses instrumentos. Nesse sentido, a existência formal das leis orçamentárias não assegura, por si só, sua adequada utilização, sendo necessária uma estrutura institucional qualificada para garantir a articulação entre planejamento, orçamento e execução das ações governamentais.

Os resultados da literatura ratificam que PPA, LDO e LOA formam um sistema único e indivisível de planejamento. Quando operados de forma integrada e apoiados por capacidade técnica e transparência, esses instrumentos deixam de ser meros ritos burocráticos para se consolidarem como o principal motor da eficiência fiscal e social da gestão pública municipal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar, por meio de uma revisão sistemática da literatura nacional, as evidências científicas acerca da influência da integração entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) na gestão dos recursos públicos municipais. A investigação permitiu responder à questão norteadora do estudo ao demonstrar que a articulação síncrona desse tripé orçamentário constitui o

elemento central para a eficiência fiscal, a qualidade do gasto e a governança nas administrações locais.

Os resultados sintetizados a partir do corpus analítico evidenciam que a integração entre PPA, LDO e LOA supera a mera exigência de conformidade legal e cartorial. Quando operados de forma articulada, esses instrumentos alinham as metas de médio prazo do PPA às regras e prioridades anuais da LDO e à alocação financeira fixada na LOA. Essa sincronia reduz drasticamente os erros de previsão de despesas, evita a pulverização ineficiente do gasto público e mitiga a ocorrência de contingenciamentos emergenciais ou suplementações constantes que comprometem a continuidade das políticas públicas municipais.

Entretanto, a literatura científica analisada também expõe um paradoxo marcante no cenário municipal brasileiro: enquanto o ordenamento jurídico impõe a integração formal dos instrumentos orçamentários, a efetividade prática dessa articulação esbarra em graves fragilidades institucionais. Dentre os principais gargalos identificados pelos estudos, destacam-se a carência de capacidade técnica das equipes gestoras locais, a falta de diagnósticos realistas na fase de confecção do PPA, a ausência de sistemas permanentes de monitoramento e avaliação e a perpetuação do formalismo burocrático, no qual as peças orçamentárias são tratadas apenas como obrigações a serem cumpridas perante os órgãos de controle.

Sob a perspectiva das contribuições acadêmicas, este estudo avança ao mapear e sistematizar 25 anos de produção científica nacional (2000–2025) sobre o planejamento orçamentário municipal, oferecendo uma síntese qualitativa que integra discussões sobre finanças públicas, capacidade institucional e governança. Sob o aspecto prático e gerencial, os achados fornecem aos gestores públicos locais e órgãos de controle um diagnóstico claro de que a eficiência alocativa não depende da criação de novos diplomas legais, mas do fortalecimento da capacidade técnica interna, do uso de diagnósticos empíricos e da vinculação real entre o planejamento estratégico e a execução financeira anual.

Como limitação da pesquisa, reconhece-se o afunilamento da amostra final em doze estudos de elevado impacto, decorrente, que excluiu trabalhos sem

abordagem empírica, abordagens exclusivamente federais/estaduais ou focados em apenas um dos instrumentos isoladamente. Além disso, o recorte restringiu-se à literatura nacional em língua portuguesa.

Por fim, recomenda-se para pesquisas futuras a realização de estudos empíricos comparativos de campo entre municípios de diferentes portes populacionais e capacidades arrecadatórias, analisando o impacto da integração orçamentária por meio de indicadores fiscais e sociais objetivos (como o Índice de Gestão Fiscal FIRJAN ou indicadores do Tribunal De Contas). Sugere-se, ainda, investigar como a digitalização dos processos orçamentários e o uso de ferramentas tecnológicas e inteligência de dados podem contribuir para mitigar os erros de previsão despesista e fortalecer o controle social na gestão dos recursos públicos municipais.

REFERÊNCIAS

AQUINO, André Carlos Busanelli de. AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 580–595, 2017.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. AQUINO, André Carlos Busanelli de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 10, n. 26, p. 63–76, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

CAMPOS, Renilza dos Santos Ramos Silva *et al*. Orçamento público: a importância dos instrumentos de planejamento nas etapas orçamentárias no contexto brasileiro (PPA, LDO, LOA). *Scientia: Revista Científica Multidisciplinar*, v. 10, n. 4, p. 319–340, 2025.

CARNEIRO, Leandro Marcondes. COSTA, Mayla Cristina. Fatores associados ao erro de previsão de despesa orçamentária nos municípios brasileiros. *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 21, n. 2, p. 1–41, 2021. DOI: 10.55532/1806-8944.2021.121.

CASTRO, Herison Oliveira. Vinculações de recursos e efeitos sobre a flexibilidade orçamentária do município. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, v. 2, n. 2, p. 118–135, 2016.

GARCES, Ariel. SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, p. 53–77, 2002. DOI: 10.21874/rsp.v53i4.294.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 7. ed. Barueri: Atlas, 2022.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LÜBKE, Mariane Yuri Shiohara. BITENCOURT, Caroline Müller. A insuficiência do planejamento orçamentário como planejamento de políticas públicas. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 45, n. 98, p. 1–44, 2024. DOI: 10.5007/2177-7055.2024.e103712.

MUNARI, Elis. GUIMARÃES, Edilene da Encarnação. PINHO, Silva Teixeira de. Estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal. *Revista Foco*, v. 17, n. 6, e5405, 2024. DOI: 10.54751/revistafoco.v17n6-084.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração pública*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2022.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171–187, 2010.

PROCOPIUCK, Mario. MACHADO, Evanio Tavares. REZENDE, Denis Alcides. BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*, v. 58, n. 4, p. 397–415, 2007.

SANTOS, Flavio Rosendo dos. JANKOSKI, Andréa Roseli Moreira Cruz. OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. RASOTO, Vanessa Ishikawa. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 1, p. 191–212, 2017.

SPEEDEN, Eduardo Andrade. PEREZ, Olivia Cristina. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, n. 1, p. 1–17, 2020.