

Orçamento Público Descomplicado

Mariana Nunes Gomes¹

1. Introdução

O Orçamento Público é visto como um tema complexo. Apesar de sua fundamental importância é com dificuldade que a sociedade e os próprios gestores e servidores públicos acompanham o desenrolar das leis orçamentárias que tramitam no Congresso Nacional. Esse instrumento de programação das ações governamentais tem sua tramitação legislativa amparada, nos artigos 165 a 169, da Constituição Federal de 1988; 89 a 103, do Regimento Comum e na Resolução nº 1 de 2006, ambos do Congresso Nacional.

Ao compreender as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias, nós nos inteiramos de como nosso País se planeja para alocar os recursos públicos e definir suas prioridades. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) formam o tripé do orçamento público no Brasil e podem ser melhores entendidos quando trazemos a relação receita x despesa para a nossa realidade. Num planejamento doméstico, por exemplo, é necessário saber quanto entra no caixa da família para planejar investimentos, prioridades e despesas. E assim também ocorre com o setor público.

Desta forma, o presente artigo se propõe a examinar, de forma simples e didática, as etapas do processo legislativo orçamentário. Para isso, serão abordadas as leis orçamentárias que tramitam, no Congresso Nacional, de modo que qualquer leitor, independentemente do nível de conhecimento na área, entenda a importância do planejamento e das ações para a obtenção de resultados que satisfaçam o cidadão - o usuário final das políticas de governo.

Para cumprir esse objetivo, o artigo possui cinco seções, além dessa introdução. A segunda seção apresenta uma visão geral da importância do Orçamento Público. Na terceira seção será mostrado o que define de um modo geral o Plano Plurianual (PPA). Na quarta seção serão apresentados os principais objetivos que compreendem

¹ Assessora Administrativa no Senado Federal, arquiteta, pós-graduada em Orçamento Público (ILB). Email: mariana.gomes@senado.leg.br

a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Na quinta seção serão abordados os elementos que compõem a Lei Orçamentária Anual (LOA) e finalmente a sexta seção será reservada para as conclusões.

2. O Orçamento Público

Orçamento público é a lei de iniciativa do Poder Executivo e aprovada, pelo Poder Legislativo, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro (ARAÚJO E ARRUDA, 2009). Trata-se do mais importante instrumento de gestão da administração pública, pois mostra quanto de impostos, taxas e contribuições o governo espera recolher e terá para alocar em cada área, como educação, saúde, segurança pública, dentre outras igualmente caras à sociedade.

Na gestão pública, a importância do orçamento aparece, a partir do momento em que este se torna instrumento para a execução de projetos que atendam a comunidade e aos interesses públicos. Os gastos realizados, pelos órgãos públicos, não podem se desviar do que está autorizado e previsto no Orçamento Público, nem conflitar com o interesse público. (SANTOS, 2012, p. 16). Assim, um orçamento bem planejado deve conter atributos e ações que satisfaçam o cidadão e viabilizem o Estado para cumprir as funções necessárias ao desenvolvimento harmonioso e fundamentado da economia dos países.

A Constituição Federal de 1988 delineou o modelo do ciclo orçamentário, com a instituição de três leis fundamentais: O Plano Plurianual (PPA), que define estratégias e metas da administração pública para o período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as regras para elaboração e execução do orçamento, do ano seguinte, assim como as prioridades e metas do governo; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a receita e programa as despesas, do ano seguinte, de acordo com as prioridades do PPA e as regras estabelecidas pela LDO.

No âmbito federal, os projetos de lei referentes a cada um desses três instrumentos têm ritos próprios de elaboração e aprovação e são submetidos à apreciação das duas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), assim como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, formada por Deputados e Senadores.

3. O Plano Plurianual (PPA)

O chamado Plano Plurianual (PPA), previsto no § 1º do artigo 165 da Constituição Federal, é uma lei orçamentária na qual são definidas as grandes prioridades nacionais e regionais para cada período de quatro anos. Elaborada no primeiro ano do mandato do governante eleito, com vigência para o ano posterior, trata-se de um instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal, no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo, conforme ensina Silva (2016. p.24).

A elaboração do PPA inicia, pelas manifestações dos diversos ministérios e órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário que planejam suas propostas, a partir das demandas recebidas dos estados e municípios. O órgão responsável por enviar e consolidar as informações à Presidência da República é atualmente o Ministério da Economia que absorveu as funções do Ministério do Planejamento. Este Ministério, ao longo do tempo, tipicamente, era o responsável por aglutinar os programas finalísticos, os programas de gestão e os investimentos plurianuais prioritários, inclusive das empresas estatais dependentes, na forma de um projeto de lei, a ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, até quatro meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo presidente (limite – 31 de agosto), e devolvido para a sanção, até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

O PPA prevê grandes obras, como rodovias, hidrelétricas e aeroportos, assim como ações do governo, como financiamento aos agricultores, compra de equipamentos para hospitais e delegacias e muitas outras despesas de grande prioridade nacional e regional com metas para cada área de atuação como saúde, educação, saneamento, transporte, energia, dentre outras. O PPA tem a função de ser a grande lei de planejamento do país, dado que tem um horizonte de 4 anos, e estabelece o vínculo, entre o plano estratégico do governo e os orçamentos de cada ano, definindo políticas, metas e os gastos necessários para garantir a oferta permanente de serviços públicos considerados mais relevantes.

4. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO, prevista no § 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, é a norma que estabelece metas e prioridades, inclusive fiscais, para o exercício seguinte, estabelece diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orienta a elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre mudanças na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências de fomento, além das despesas que não poderão sofrer contingenciamento. Trata-se da lei que faz a ligação entre o plano estratégico de médio prazo estabelecido no PPA com o plano operacional de curto prazo representado pelo orçamento anual (LOA).

Desta forma, antes de se fazer o orçamento de cada ano, o Poder Executivo Federal prepara e encaminha, para ser discutida, pelo Congresso Nacional, outra lei, chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, além de definir quais são as prioridades que deverão estar no orçamento anual, traz uma série de regras para elaborar, organizar e executar o orçamento. Ela indica, por exemplo, de quanto será o reajuste do salário mínimo e quanto o governo precisa poupar todo ano para pagar sua dívida.

Outros assuntos que a LDO traz são as eventuais alterações, nas cobranças de tributos, e as regras temporárias, para o caso de o orçamento não ser aprovado até o final do ano. Define ainda a política de investimentos das agências financeiras oficiais de fomento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA). Essas instituições usam recursos públicos federais, para financiar projetos que promovem o desenvolvimento do país, como hidrelétricas, aeroportos, rodovias e etc.

A LDO é elaborada, pela Secretaria de Planejamento, com o apoio técnico da Secretaria Especial da Fazenda, e deve ser enviada ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República, até o dia 15 de abril de cada ano. O projeto é discutido e apreciado, pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), para depois ser votado, no Plenário do Congresso Nacional, até o dia 17 de julho. Trata-se do único projeto de lei que, se não for votado dentro do prazo, impede o recesso do Poder Legislativo.

5. A Lei Orçamental Anual (LOA)

Após analisar o plano de médio prazo, com os programas e ações prioritárias, pelo PPA e as diretrizes para implementar esses programas e ações para o próximo ano, via LDO, é necessário fixar quanto poderá ser gasto, em cada um desses itens, no próximo ano, e dizer de onde virão os recursos para bancar essas despesas. Esse é o papel da Lei Orçamentária Anual.

A LOA, prevista no § 5º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, é a lei que estabelece o orçamento da União, por meio do qual é estimada a receita e fixada a despesa do governo federal, pelo período de um ano.

O Orçamento federal inclui todas as informações de gasto da administração pública que demandam autorização legislativa, desde o pagamento de pessoal. até os investimentos, nas empresas estatais controladas pelo governo federal. Os dispêndios previstos são organizados por áreas. Cada uma delas (saúde, educação, segurança pública...), tem seus programas e suas ações orçamentárias respectivos. Na área de educação, por exemplo, existem programas de melhoria na qualidade de ensino, como a implantação de escolas em tempo integral e a instalação de laboratórios de ciências.

A respeito do tema, Silva (2016. p.29) esclarece que cada uma dessas ações tem no orçamento sua programação de gastos. Por este motivo, o governo precisa estimar quanto vai arrecadar para custear as despesas do ano seguinte. Logo, a LOA não abrange apenas as despesas, mas, as receitas esperadas para aquele ano. Essas receitas vêm principalmente da cobrança de tributos, como o imposto de renda e a contribuição previdenciária.

Portanto, a Lei Orçamentária Anual, discutida e aprovada anualmente pelo Congresso Nacional, consolida as prioridades de gastos do governo e estima os recursos necessários, para custeá-las, apontando todas as fontes de arrecadação. É a lei mais importante do ciclo orçamentário, pois define a aplicação dos recursos públicos em presumido atendimento às necessidades da população.

6. Conclusões

Conhecer o funcionamento do processo legislativo orçamentário é um direito de cada cidadão brasileiro. Além disso, é preciso compreender a lógica que está por trás do chamado tripé legal que compõe o ciclo orçamentário. Portanto, o artigo buscou apresentar, de forma simples e didática, os objetivos das principais leis orçamentárias.

Ao analisarmos as normas sobre o tema, concluímos que o Plano Plurianual (PPA) define diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, para um prazo de quatro anos, indicando um planejamento de médio prazo. Já, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades, para o ano seguinte, respeitando esse planejamento do PPA e orientando a elaboração e a execução da LOA. E, finalmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) indica quanto dinheiro público e em que o gastar, no próximo exercício fiscal, indicando de forma explícita todas as fontes de financiamento e o conjunto dos gastos públicos com as suas respectivas alocações.

Assim, com um nível de conhecimento básico, qualquer pessoa interessada pode acessar as plataformas digitais do Congresso Nacional, assim como as TV Câmara e TV Senado, para acompanhamento dos debates acerca do tema. que mobilizam um grande volume de especialistas e consome várias horas de gestores públicos.

Portanto, acompanhar o debate travado, no âmbito do Congresso Nacional, consolida a noção da importância dos projetos enviados, pelo Poder Executivo, e modificados, pelo Poder Legislativo, no dia a dia dos cidadãos, que são os destinatários das políticas públicas que serão municiadas pelos recursos governamentais, que também são de todos nós.

7. Referências

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

SILVA, José Afonso. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. Contabilidade Pública: Da Teoria à Prática. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 320 p.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes; BARRETTTO, Pedro Humberto Teixeira. O Essencial da Contabilidade Pública. São Paulo: Saraiva, 2009. 310 p.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. Orçamento Público. 2. ed. Florianópolis: CAPES: UAB, 2012. 150 p.

MUSGRAVE, Richard A., MUSGRAVE, Peggy B. (1973). Finanças Públicas. Teoria e Prática. São Paulo: Edit. Campus, 1980.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Entenda o Orçamento. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>. Acesso em: 09 julho 2021.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 15. ed. ampl, rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.