

A IMPORTÂNCIA DO CENÁRIO MACROECONÔMICO PARA O PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

AN IMPORTANCE OF MACROECONOMIC SCENARIO FOR PUBLIC BUDGET PLANNING

Renata Machado Garcia Dalpiaz¹

RESUMO

O objeto deste artigo é analisar as diretrizes econômicas que influenciam na elaboração do Orçamento Público. A análise aborda sobre o cenário macroeconômico que envolve o planejamento do Orçamento Público no Brasil e no estado do Mato Grosso do Sul. A pesquisa foi realizada de forma bibliográfica, descritiva e tratada de forma qualitativa. Os dados foram levantados por meio de fontes primárias de caráter documental e fontes secundárias. Foram demonstradas as diversas alterações constitucionais que ocorreram ao longo dos séculos, as quais ficaram evidenciadas as principais mudanças na elaboração e fiscalização do Orçamento Público. Com a Constituição Federal de 1988 diversas regras e normas existentes foram objetivadas, além de associar o planejamento ao orçamento, instituindo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual como objetos integrados de um mesmo sistema, reforçando princípios de unidade e universalidade. As mudanças aconteceram, principalmente, relacionadas ao entendimento de questões relacionadas à composição do Orçamento. Por fim, alterações são necessárias para que o Orçamento Público possa ser mais bem planejado, elaborado e fiscalizado, para isso, o cenário macroeconômico é muito importante para respaldar as projeções futuras que envolvem o projeto orçamentário.

Palavras-chave: Planejamento. Fiscalização. Orçamento Público.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the economic guidelines that influence the preparation of the public budget. The analysis deals with the macroeconomic scenario that involves the Public Budget planning in Brazil and the state of Mato Grosso do Sul. The research was bibliographical, descriptive and qualitative way. Empirical data were collected from primary documentary sources and secondary sources. The various constitutional changes that have occurred over the centuries have been demonstrated, highlighting the main changes in the preparation and supervision of the Public Budget. With the Federal Constitution of 1988 several existing rules and norms were objectified, besides associating the planning with the budget, establishing the Pluriannual Plan, the Budgetary Guidelines Law and the Annual Budgetary Law as integrated objects of the same system, reinforcing the principles of unity and universality. The changes occurred mainly related to the understanding of issues related to the composition of the Budget. Finally, changes are necessary so that the Public Budget can be better planned, elaborated and supervised, for this, the macroeconomic scenario is very important to support the future projections that involve the budget project.

Keywords: Planning. Supervision. Public budget.

¹ **Assessora do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.** Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em Ciências Contábeis e em Gestão Ambiental pela Universidade Estácio de Sá; Especialista em Comportamento Organizacional e Recursos Humanos e em Metodologia do Ensino a Distância pela Universidade Uniderp; Mestre e Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional pela Universidade Anhanguera Uniderp. E-mail: regarcia15@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

Orçamento público é o instrumento utilizado pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais, definido através de leis, do Poder Legislativo, que irão autorizar as unidades administrativas independentes a executar determinada despesa pública, destinada a seguir a política econômica do país e a cobrir o custeio do Estado, portanto, necessário para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos.

Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes.

O orçamento é uma ferramenta que estima tanto as receitas que o Governo espera arrecadar quanto fixa as despesas a serem efetuadas. Assim, as receitas são estimadas porque os tributos arrecadados (e outras fontes) podem sofrer variações ano a ano, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada.

Para que haja essa garantia foi criada a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que visa estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, bem como, dá outras providências.

A formalização da elaboração da proposta orçamentária foi detalhada pela Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, instituindo normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todos os entes federativos, conforme disposto no art. 5º, inciso XV, “b”, da Constituição Federal.

Uma vez que o orçamento detalha as despesas, pode-se acompanhar as prioridades do governo para cada ano, como exemplo: os investimentos a serem realizados na construção de rodovias, escolas, hospitais, bem como os gastos com educação, transporte e saúde. Esse acompanhamento contribui para fiscalizar o uso do dinheiro público e a melhoria da gestão pública.

Portanto, a problemática central da pesquisa recai sobre o planejamento da proposta orçamentária, planejamento este que depende da estabilidade da economia e da política brasileira.

O objetivo geral foca na necessidade de associação do planejamento ao orçamento, para tanto, busca-se informações no cenário macroeconômico.

A metodologia utilizada foi a bibliográfica exploratória, pautada no estudo das reformas e da legislação pertinente ao tema abordado, além do estudo do cenário econômico, social, financeiro e orçamentário.

REVISÃO DA LITERATURA

1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

A evolução histórica do orçamento público está diretamente ligada à promulgação das constituições federais, das emendas constitucionais, leis federais, estaduais e municipais.

Tem como grande norteadora de sua formalização e elaboração a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que definiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todos os entes federativos.

A cronologia, aqui identificada, acompanha a promulgação das constituições federais.

1.1 Constituição de 1824

Conhecida como Constituição Imperial, regida pelo Imperador, outorgada² pós-independência do Brasil (07/09/1822), foi quando surgiram as primeiras exigências e necessidade de se ter a elaboração com maior formalidade do orçamento público.

Foi estabelecido que só uma lei poderia autorizar os gastos das instituições públicas, devendo ser elaborada a proposta orçamentária pelo executivo e aprovada pela Assembleia Geral, que era composta pela Câmara de Deputados e Câmara de Senadores.

Apesar de ter sido estabelecido a exigência da elaboração do orçamento público, somente em 15 de dezembro de 1830 foi aprovada a primeira lei orçando a receita e fixando a despesa para o ano financeiro de 1831 a 1832. Destacando:

Art. 32. O balanço geral da receita será de agora em diante apresentado pela maneira seguinte:

A 1ª coluna designará a contribuição ou renda publica.

A 2ª A Lei, ou Ordem que a criou.

A 3ª A sua importância orçada.

A 4ª A sua importância arrecadada.

A 5ª Quanto se deixou de arrecadar.

A 6ª Conterá as observações que o Ministro da Fazenda houver de fazer, sobre o estado da cobrança, ou outras quaisquer.

Art. 33. Nos anos futuros, o Ministro da Fazenda apresentará um quadro da receita da Província do Rio de Janeiro, até Abril exclusive; e o da receita das outras Províncias, que constar dos balanços, e balancetes recebidos até o fim de Março.(BRASIL, 2019).

² A Constituição outorgada foi àquela imposta pelo governo.

A fiscalização da execução orçamentária não foi definida de forma clara, ficando a cargo da Câmara de Deputados, identificação ainda muito precária, conforme consta no art. 38 do Decreto.

Art. 38. Cada uma das Câmaras poderá instituir Comissões de exame de quaisquer Repartições publicas, para obter os conhecimentos indispensáveis ao desempenho de suas augustas funções, e as nomeará d'entre os seus membros por escrutínio secreto. (BRASIL, 2019).

Ato que foi melhor definido na Constituição de 1891.

1.2 Constituição de 1891

A Constituição de 1891 foi decretada pós-proclamação da República, que ocorreu em 15 de novembro de 1889, uma constituição democrática, instituída por representantes do povo brasileiro.

Reservou a abordar sobre o orçamento no seu art. 34, que trata sobre as competências privativas do Congresso Nacional, o qual permanece a elaboração do orçamento de forma anual, quando se devem fixar as despesas de acordo com as receitas previstas.

Um ponto interessante é que já era previsto a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito como antecipação da receita, no entanto havia uma vedação ao Congresso conceder créditos ilimitados.

No art. 89 foi instituído um Tribunal de Contas com a obrigação de verificar as contas públicas, conforme segue:

Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença. (BRASIL, 2019).

Com a Proclamação da República, as antigas províncias³ foram transformadas em Estados que tinham seus Municípios, regidos por constituições próprias, tornando-os mais autônomos.

³ Províncias são equivalentes aos Estados atualmente.

Entre uma constituição e outra foi aprovado o Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, criou o Código de Contabilidade da União, o qual delimitou os procedimentos a serem seguidos com relação ao orçamento, centralizou os serviços de contabilidade, entre outros.

Art. 1º A Contabilidade da União, compreendendo todos os atos relativos às contas de gestão do patrimônio nacional, a inspeção e registro da receita e despesa federais, é centralizada no Ministério da Fazenda, sob a imediata direção da Diretoria Central de Contabilidade da República e fiscalização do Tribunal de Contas.

Parágrafo único. As contabilidades seccionais dos Ministérios, Correios, Telégrafos, estradas de ferro, linhas de navegação e outros estabelecimentos industriais da União ficam subordinados à Diretoria Geral de Contabilidade da República, sabendo a direção dessas contabilidades a funcionários de Fazenda, comissionados pelo Presidente da República, em decreto referendado pelo Ministro da Fazenda e pelo titular do Ministério respectivo. (BRASIL, 2019).

1.3 Constituição de 1934

Após Revolução de 1930 foi promulgada uma nova Constituição, representando um rompimento com o passado, chamado de Estado Novo, atribuindo maior competência ao Presidente da República no processo de elaboração do orçamento, ficando a critério dele enviar à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta orçamentária.

Art 50 - O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. (BRASIL, 2019).

A competência de votar e aprovar a proposta orçamentária continua sendo do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República, além de que as modificações somente poderiam acontecer por iniciativa do próprio Presidente.

Art 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

2) votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas da União, a qual nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República. (BRASIL, 2019).

Dessa forma, com a Constituição de 1934, as competências relacionadas ao Orçamento Público ficaram mais centralizadas no Presidente da República.

A fiscalização das contas públicas continua a cargo do Tribunal de Contas, sendo que, na Seção II, artigos 99 a 102 tratam-se especificamente das atribuições do Tribunal de contas:

Art 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. (BRASIL, 2019).

1.4 Constituição de 1937

Constituição outorgada em um período autoritarista e centralizador de Estado Novo, o qual o Presidente justificou a nova Constituição pela situação do País estar passando por um período de apreensão criado pela infiltração comunista.

Uma mudança apresentada nesta nova Carta Magna foi que a competência da elaboração da proposta orçamentária passou a ser do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, de acordo com as instruções do Presidente da República, instituindo diversas atribuições ao Departamento em questão, e, posteriormente, ela seria encaminhada à Câmara dos Deputados.

Art 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) **fiscalizar**, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, **a execução orçamentária**. (BRASIL, 2019, grifo nosso).

Dessa forma, houve uma tentativa de instituir um controle maior da fiscalização das contas públicas, além do já estabelecido ao Tribunal de Contas.

1.5 Constituição de 1946

Uma nova fase se inicia no País, a centralização e o autoritarismo cedem lugar à democracia, sendo necessária a promulgação de uma nova Constituição que redemocratizou a República.

Com a descentralização do poder, os Estados e Municípios voltam a ter maior autonomia no controle de suas finanças.

Art 23 - Os Estados não intervirão nos Municípios, senão para lhes regularizar as finanças, quando:
I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;
II - deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada. (BRASIL, 2019).

A execução orçamentária passa ser fiscalizada na União pelo congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, nos Estados e Municípios de forma estabelecida nas constituições estaduais.

Art 77 - Compete ao Tribunal de Contas:
I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;
III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. (BRASIL, 2019).

Uma modificação importante foi que o Poder Legislativo volta a autorizar abertura e operações de crédito.

Com as alterações formadas nesta Constituição, aumentaram muito as Emendas Constitucionais relacionadas à proposta orçamentária, e como não havia normas bem definidas que impusessem restrições nas intervenções formou-se um quadro de descontrole.

Fator que levou a criação da Lei n. 4.320, em 17 de março de 1964, conhecida como a Lei do Orçamento Público.

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade universalidade e anualidade.
§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:
I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;
III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.
§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:
I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos n. 6 a 9;
III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços. (BRASIL, 2019).

Diversas restrições foram incluídas na chamada Lei do Orçamento⁴, conforme consta no seu artigo 33:

Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções. (BRASIL, 2019).

Restrições que se fizeram necessárias, tendo em vista a falta de limites de emendar a proposta orçamentária pelo Poder Legislativo.

Entre uma Constituição e outra, ocorreu uma drástica mudança governamental, a democracia estabelecida em 1946 deu lugar a um novo regime autoritário a partir de 1964.

1.6 Constituição de 1967

Com a alternância de governo algumas alterações foram realizadas na Constituição, sendo necessário outorgar uma nova Carta Magna.

As restrições fixadas no artigo 33, da Lei n. 4.320/64, foram reforçadas nesta Constituição, terminando de retirar a prerrogativa do Poder Legislativo de criar emendas constitucionais que alterassem a proposta orçamentária elaborada pelo Executivo.

O artigo 67 deixa claro que as alterações são de competência do Poder Executivo, isso inclui a concessão de aumentos da despesa pública.

Art 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. (BRASIL, 2019).

Essas mudanças além de restringirem o aumento da despesa pública, restringem também proposições de importantes reformas que poderiam ser feitas pelo Legislativo.

1.7 Constituição de 1988

⁴ A Lei n. 4.320/64 continua regendo o orçamento público.

A Constituição de 1988 ficou conhecida como Constituição Cidadã, pois trouxe no seu artigo 5º os direitos e deveres individuais e coletivos.

O regime autoritário iniciado em 1964 findou-se em 1985, quando foi restabelecida a democracia, e, com isso, novas mudanças constitucionais se tornaram necessárias, trazendo novidades na questão orçamentária.

Os artigos que tratam sobre orçamento fazem parte da Seção II, artigos 165, 166 e 167. Ficou instituída a criação de três leis para aprovar a elaboração da proposta orçamentária, que se dividiu em três partes:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais. (BRASIL, 2019).

Destacando, dessa forma, a associação do planejamento ao orçamento, pois as três propostas devem ser interligadas. A elaboração do plano plurianual, que tem duração de 4 (quatro) anos, tornou obrigatório o encaminhamento anual ao Legislativo do projeto de lei de diretrizes orçamentária e de orçamento anual.

Foi atribuída novamente ao Poder Legislativo⁵ a competência de emendar o projeto de lei orçamentária.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida;
c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (BRASIL, 2019, grifo nosso).

⁵ Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

A atual Constituição fez-se entender melhor sobre a composição do orçamento anual, que passou a compreender o orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social.

Por fim, antes da Constituição de 1988, o orçamento público era elaborado por triênio em um único projeto de lei, chamando orçamento plurianual, a partir da promulgação da atual Carta, o orçamento público passou a ser composto por três etapas que condizem a três projetos de lei, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, que são elaboradas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo.

Dentre a individualização de cada projeto de lei deve haver uma integração entre eles, além de levar em consideração o plano de governo, a política econômica e a política fiscal.

2 CENÁRIO MACROECONÔMICO

Para a elaboração de cada um dos projetos de lei é levado em consideração o cenário macroeconômico, para que possam ser feitas as projeções necessárias, sejam elas quadrienais ou anuais.

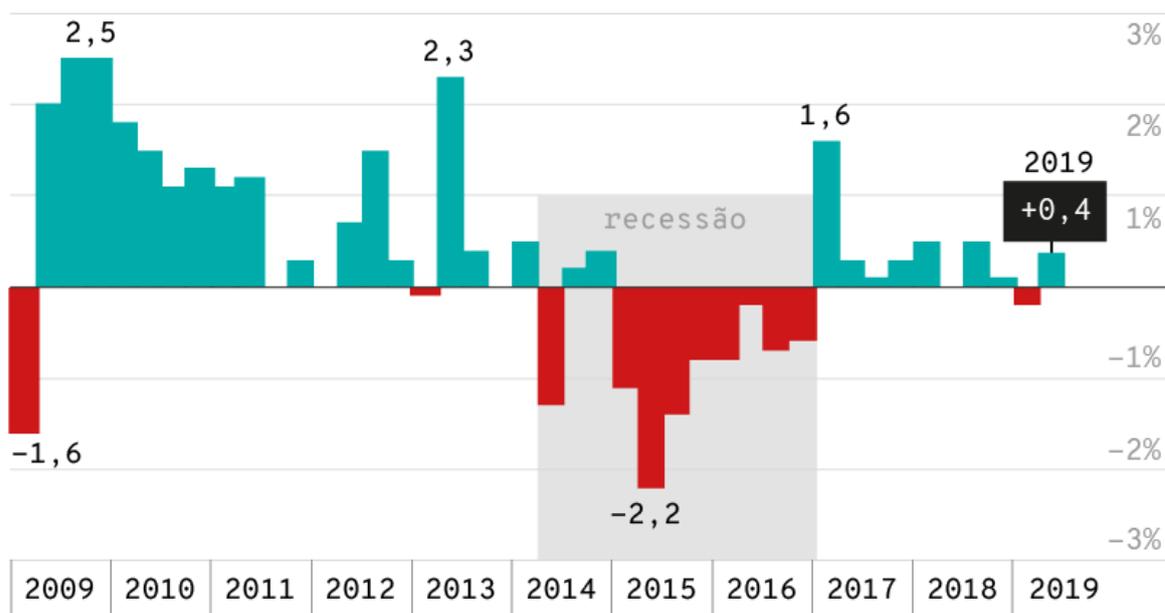
Ao analisar o período será verificado qual tipo de política econômica o governo está adotando ou adotará, por exemplo, para um período de crescimento econômico, uma política expansionista, para um período inflacionário uma política restritiva.

Um instrumento muito utilizado para fazer as projeções são os indicadores econômicos, como o PIB⁶ e o IDH⁷, pois o PIB irá identificar se está havendo crescimento econômico, através do levantamento do consumo privado, o total de investimentos do período, os gastos do governo, o volume das exportações e o volume das importações, já o IDH demonstra se está havendo desenvolvimento humano, identificando a longevidade da população, nível educacional e a renda, ou seja, quais são as áreas mais fracas onde o governo deve investir. Como se pode observar no comparativo abaixo o PIB dos últimos 10 anos.

Gráfico 1 – PIB do Brasil nos últimos 10 anos (2009 a 2019)

⁶ PIB – Produto Interno Bruto.

⁷ IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.



Fonte: IBGE (2019).

Portanto, os projetos de leis orçamentárias projetam parâmetros macroeconômicos para os próximos exercícios, através de comparativos e dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil.

Um exemplo são os quadros utilizados no PPA do estado do Mato Grosso do Sul, que fazem o comparativo do PIB mundial, nacional e estadual.

Tabela 1 – Taxas de crescimento do nível de atividade

| Indicador | Histórico | | Projeção | |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2003-2007 | 2008-2012 | 2014-2018 | 2019-2023 |
| PIB Mundial (% a.a) | 4,7% | 2,9% | 3,8% | 3,8% |
| Comércio Mundial (% a.a) | 8,2% | 2,8% | 5,4% | 5,3% |
| PIB Nacional (% a.a) | 4,0% | 3,1% | 4,1% | 4,5% |

Fonte: PPA/MS 2016-2019.

Como mostra a Tabela 1, a projeção realizada em 2015, para os próximos anos, era de crescimento da economia, pois o PIB mundial passaria de 2,9% para 3,8% e o PIB nacional passaria de 3,1% para 4,1%, no entanto, no decorrer da execução do PPA ocorreram algumas

alterações que foram afetadas pelas conturbações da política nacional e, com isso, frustrou o planejamento realizado através das projeções.

Tabela 2 – Projeção do PIB do Mato Grosso do Sul até 2018

| Anos | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| IPCA/IBGE (%) | 5,50 | 5,50 | 5,00 | 4,50 | 5,00 | 5,50 | 5,50 |
| Taxa de Crescimento (%) | 7,79 | 7,55 | 6,40 | 7,25 | 7,07 | 6,91 | 7,07 |
| PIB de MS (R\$ milhões) | 54.471,45 | 61.806,17 | 69.049,85 | 77.388,48 | 86.588,54 | 97.663,26 | 110.319,29 |

Fonte: PPA/MS 2016-2019.

Da mesma forma a expectativa regional foi fracassada, pois, ao considerar os anos anteriores e o momento do planejamento (2015), pode-se perceber que a perspectiva era de crescimento da economia.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento público é o instrumento utilizado pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais para planejamento do dinheiro arrecadado. Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes.

Essa ferramenta estima as receitas que o Governo espera arrecadar e fixa as despesas a serem efetuadas.

Portanto, as receitas são estimadas porque os tributos arrecadados, entre outras fontes, podem sofrer variações durante o ano, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada.

Com o detalhamento das despesas, o governo pode acompanhar as prioridades ano a ano, por exemplo, investir em rodovias, em hospitais, escolas. E, com isso, fiscalizar se o dinheiro público esta sendo utilizado conforme o planejado.

O orçamento público compreende a elaboração e execução de três leis que definem:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Lei Orçamentária Anual (LOA).

São leis interligadas, que para elaboração de cada uma delas é necessário fazer um planejamento que envolve o cenário macroeconômico e as políticas públicas.

As leis são propostas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo que é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõem da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

3.1 Plano Plurianual - PPA

Estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal ao longo de um período de 4 (quatro) anos.

Tem vigência do segundo ano de um mandato do executivo e de seus entes federativos até o final do primeiro ano do mandato seguinte, com a finalidade de promover a continuidade administrativa.

O art. 165, §1, da Constituição Federal de 1988, determina que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Prevê, ainda, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, conforme art. 167, §1, da mesma Constituição.

No PPA são definidas as prioridades e os investimentos maiores conforme as políticas públicas do plano de governo.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as metas e as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da LOA, baseando-se no que foi estabelecido pelo PPA.

Tem como finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e de investimentos do Poder Público, incluindo poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias.

Conforme consta na LDO do Estado do Mato Grosso do Sul, aprovada pela lei n. 4.365/2019, o seu art. 12 retrata:

A Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, O Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública do Estado encaminharão suas propostas orçamentárias ao órgão central de orçamento até 16/08/2019, por meio do Sistema de Planejamento e Finanças, para consolidação com as propostas dos demais órgãos e entidades da Administração Estadual.

§ 1º Na elaboração de suas propostas, as instituições mencionadas no caput deste artigo terão como limite de suas despesas de pessoal o estabelecido nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Federal n. 101 de 2000, e o total orçamentário, incluindo as demais despesas... (LDO/MS, 2019).

O total orçamentário das despesas das Instituições mencionadas para 2020, no artigo acima, foi estabelecido:

- Assembleia Legislativa: R\$ 313.576.400,00.
- Tribunal de Contas: R\$ 297.356.900,00.
- Tribunal de Justiça: R\$ 948.838.900,00.
- Ministério Público: R\$ 438.790.700,00.
- Defensoria Pública: R\$ 200.040.100,00.

Uma parte importante da LDO é que ela traz em anexos os riscos fiscais e as metas fiscais para o próximo ano, onde o Sistema de Planejamento e Finanças da Secretaria de Estado de Fazenda faz uma avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior.

No geral, a LDO é composta por:

- Diretrizes gerais para elaboração dos orçamentos da Administração Pública Estadual;
- Prioridades e as metas da Administração Pública Estadual;
- Organização e a estrutura dos orçamentos;
- Disposições sobre as alterações na legislação tributária;
- Metas e os riscos fiscais determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- Disposições gerais.

3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A LOA é o orçamento propriamente dito, pois estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro seguinte.

A finalidade da LOA é a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA. É o cumprimento ano a ano das etapas do PPA, em consonância com o que foi estabelecido na

LDO. Portanto, orientada pelas diretrizes, objetivos e metas do PPA, compreende as ações a serem executadas, seguindo as metas e prioridades estabelecidas na LDO.

Quanto aos prazos, a Lei Orçamentária Anual federal, conhecida ainda como Orçamento Geral da União (OGU), também segue o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), diferenciando-se dos prazos regionais que possuem suas próprias Constituições.

O projeto da Lei Orçamentária anual deve ser encaminhado ao Legislativo quatro meses antes do término do exercício financeiro (31 de agosto), e devolvido ao executivo até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) do exercício de sua elaboração.

Ainda, o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, de acordo com art. 165, §6º, da Constituição Federal de 1988.

Compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos. Conforme consta no art. 165 da Constituição Federal de 1988:

- I- **o orçamento fiscal** referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta incluída as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual;
- II- **o orçamento da seguridade social**, abrangendo todos os órgãos e as entidades a eles vinculados, da Administração Direta e Indireta, bem como as fundações e os fundos instituídos ou mantidos pelo Poder Público Estadual;
- III- **o orçamento de investimentos das sociedades de economia mista** em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. (BRASIL, 2019, grifo nosso).

Poderá ser alterada no decorrer da sua execução por meio de créditos adicionais, que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA.

Definida na LDO, tais alterações para abertura de créditos adicionais à conta de superávit financeiro e de excesso de arrecadação, a sua apuração será por fonte de recursos e por entidade ou por fundo.

Conforme consta na LOA do município de Campo Grande/MS, aprovada pela lei n. 6.158/2019, o seu art. 5º trata sobre a autorização para abertura de crédito:

- I – abrir, sem autorização legislativa da Câmara Municipal, créditos suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) da despesa fixada nesta Lei, utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas no § 1º, do art. 43, da Lei Federal n. 4.320/1964.

II – remanejar, independente de encontra-se dentro do limite estabelecido no inciso I, após submetidas e devidamente aprovadas em plenário pela Câmara, as dotações nas respectivas categorias econômicas, quando envolver recursos da mesma fonte e unidade gestora orçamentária, nos termos previstos no inciso III do § 1º do art. 43 da Lei Federal n. 4.320/1964;

III – tomar as medidas necessárias para ajustar os dispêndios ao efetivo comportamento da receita;

IV – realizar operações de créditos por antecipação da receita, após submetidas e aprovadas, cada operação, pela Câmara; entretanto, sendo observadas as normas estabelecidas pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e a regulamentação expedida pelo senado federal.

V – incluir no Plano Plurianual do Município (PPA), relativo ao período 2018-2021, a ser aprovado pela Câmara, somente as emendas dos vereadores aprovadas nesta lei orçamentária. (LOA/MS, 2019).

CONCLUSÃO

O orçamento é uma ferramenta que estima tanto as receitas que o Governo espera arrecadar quanto fixa as despesas a serem efetuadas.

A partir da Constituição Federal de 1824 o orçamento público foi assumindo forma, quando o país já havia se tornado independente, novas exigências surgiram relacionadas a formalização das despesas públicas.

Os gastos das instituições públicas eram autorizados por lei, à proposta orçamentária era elaborada pelo executivo e aprovada por uma Assembleia Geral, composta pela Câmara de Deputados e Câmara de Senadores.

Com a Constituição de 1891 foi instituído o Tribunal de Contas como um órgão fiscalizador, com o intuito de verificar as contas públicas e, assim, o governo ter um maior controle dos seus gastos.

Com as mudanças de governos novas Constituições foram sendo decretadas, formalizando cada vez mais a elaboração do orçamento.

Em 1964, foi criada a Lei n. 4.320, conhecida como Lei do Orçamento Público, que trouxe restrições que possibilitaram uma maior rigidez da elaboração da proposta orçamentária.

Somente com a Constituição de 1988 foi instituído que o orçamento público teria que ser feito em três partes, todas interligadas entre si, constantes de um mesmo sistema. O art. 165 estabeleceu que leis de iniciativa do Poder Executivo criassem o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA), destacando a importância do planejamento nos projetos de elaboração de cada uma delas.

Para fazer o planejamento das leis é necessário analisar o cenário macroeconômico através de indicadores da economia regional, nacional e mundial, um indicador muito usado é o Produto Interno Bruto, que indicará o crescimento econômico e, com isso, auxiliará a projetar a receita e fixar a despesa, baseado na arrecadação.

As despesas públicas não podem ser maiores que as receitas, portanto, a fixação da despesa geralmente é de mesmo valor da estimativa da receita, ou de menor valor.

O Plano Plurianual estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal ao longo de um período de quatro anos.

Tem vigência do segundo ano de um mandato do executivo e de seus entes federativos até o final do primeiro ano do mandato seguinte, com a finalidade de promover a continuidade administrativa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada anualmente, tem como objetivo apontar as metas e as prioridades do governo para o próximo ano, além de orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e de investimentos do Poder Público, incluindo poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias.

A Lei Orçamentária Anual é orientada pelos indicadores, objetivos e metas do PPA, compreende as ações a serem executadas, seguindo as diretrizes, metas e prioridades estabelecidas na LDO, também é elaborada ano a ano.

A LOA compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos das sociedades de economia mista.

Apesar de ser planejada e aprovada um ano antes de sua execução, ela poderá ser alterada por meio de créditos adicionais, que são autorizações de despesas não computadas, desde que haja um superávit financeiro.

O prazo para entrega dos projetos de leis da união seguem o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e os regionais seguem suas próprias constituições.

Concluindo assim, verifica-se que o planejamento é realizado considerando o cenário macroeconômico, tendo que muitas vezes sofre alterações devido a instabilidade da economia e da política do país, ou seja, depende do plano de governo, da política econômica e da política fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADCT. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. [Constituição (1824)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. [Constituição (1891)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. [Constituição (1937)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. [Constituição (1946)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. **Emenda Constitucional n. 100**, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. **Manual Técnico do Orçamento 2019 do MS.** Disponível em: <http://www.sefaz.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/4/2018/08/MTO-2019-.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

ESTADUAL. [Constituição Estadual (1989)]. **Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, MS. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument>. Acesso em: 30 out. 2019.

LDO/MS. **Lei n. 5.365**, de 10 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.sefaz.ms.gov.br/orcamento/>. Acesso em: 15 ago. 2019.

LOA/MS. **Lei n. 6.158**, de 07 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.sefaz.ms.gov.br/orcamento/>. Acesso em: 15 ago. 2019.

ORÇAMENTO. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.