

ORÇAMENTO PÚBLICO E SEUS INSTRUMENTOS LEGAIS DE PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

José Wilson Pereira de Lima Júnior [1]

RESUMO: A qualidade e gestão das políticas públicas no Brasil são precárias em virtude da deficiência ou ausência de planejamento. Essa realidade pode ser mudada com o fortalecimento e o conhecimento dos instrumentos legais de planejamento na Administração Pública Federal. Uma das tarefas essenciais da gestão governamental é o planejamento. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consolidou e apresentou 03 (três) instrumentos fundamentais de planejamento do orçamento público: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse cenário, foram caracterizados os referenciais legais dos instrumentos de planejamento do orçamento público, segundo a Carta Magna brasileira, com a finalidade de conhecer a natureza jurídica do orçamento público. Desse modo, as principais estratégias são definidas pelo planejamento, no caso do governo federal, visando orientar o rumo desejável para o Brasil. Entre as diversas funções desempenhadas pelo planejamento, merece destaque sua contribuição para expressar as prioridades de governo. Para isso, foi utilizada para levantamento das informações uma pesquisa da legislação referente ao tema e o levantamento bibliográfico sobre o assunto. Finalmente, conclui-se ser de suma importância a participação da população, entidades empresariais, profissionais, acadêmicas e de pesquisa e dos agentes públicos nas tomadas de decisões para a elaboração, desenvolvimento, fiscalização e controle do orçamento público da União.

PALAVRAS-CHAVES: Administração Pública. Gestão Pública. Orçamento Público.

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é reunir um elenco possível de referenciais legais que apresentem de modo geral como a União deverá se organizar para a elaboração orçamento público, segundo a proposta de trazer para este trabalho uma abordagem sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e bibliografia referente ao assunto.

Este artigo aborda o assunto do orçamento público da União em uma esfera ampla, aferindo os instrumentos legais de planejamento de sua aplicação.

Para efetivação deste artigo foram realizados levantamentos da legislação referente ao assunto e um levantamento bibliográfico sobre orçamento público no Brasil.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO

De acordo com Brasil (2017), o Direito Financeiro “tem por objeto a disciplina jurídica de toda a atividade financeira do Estado e abrange receitas, despesas e créditos públicos. O Direito Tributário tem por objeto específico a disciplina jurídica de uma das origens da receita pública: o tributo” (sic).

As normas referenciais do direito tributário e do Direito Financeiro são a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 – CTN, Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 – LRF e o Decreto no 93.872, de 24 de dezembro de 1986.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina, nos incisos I e II do art. 24, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, direito financeiro e sobre orçamento.

A competência para a elaboração dos principais instrumentos de planejamento e orçamento – o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei de Orçamento Anual – a Constituição Federal definiu que a prerrogativa de elaboração dos respectivos Projetos de Lei caberá ao Poder Executivo, que os encaminhará ao Congresso Nacional para discussão, deliberação e aprovação. Cabe destacar a necessidade de harmonizar e integrar a operação desses três instrumentos de planejamento.

Segundo Brasil (2017), uma das tarefas essenciais da gestão governamental é o planejamento. As principais estratégias são definidas pelo planejamento, no caso do governo federal, visando orientar o rumo desejável para o Brasil. Entre as diversas funções desempenhadas pelo planejamento, merece destaque sua contribuição para expressar as prioridades de governo.

Segundo o MCASP (2021), o principal objetivo da maioria das entidades do setor público é prestar serviços à sociedade, em vez de obter lucros e gerar retorno financeiro aos investidores.

De acordo com o MCASP (2021), as entidades do setor público possuem características que as diferem das demais entidades, dentre as quais destacam-se:

a) A importância do orçamento público: A Constituição brasileira exige a elaboração do orçamento anual, a sua aprovação pelo poder Legislativo e a sua disponibilização à sociedade. A sociedade fiscaliza a gestão das entidades públicas diretamente, respaldada pela Constituição, ou indiretamente, por meio de representantes. A elaboração de demonstrativo que apresenta e compara a execução do orçamento com o orçamento previsto é o mecanismo normalmente utilizado para demonstrar a conformidade com os requisitos legais relativos às finanças públicas.

b) Natureza dos programas e longevidade do setor público: Diversos programas do setor público são de longo prazo, e a capacidade para cumprir os compromissos depende dos tributos e das contribuições a serem arrecadados no futuro. Ademais, as entidades do setor público têm existências muito longas, mesmo que passem por severas dificuldades financeiras e se tornem inadimplentes com as obrigações oriundas da sua respectiva dívida. Logo, as

demonstrações que evidenciam a situação patrimonial e o desempenho não fornecem todas as informações que os usuários precisam conhecer a respeito dos programas de longo prazo.

c) Natureza e propósito dos ativos e passivos no setor público: No setor público, a principal razão de se manterem ativos imobilizados e outros ativos é voltada para o potencial de serviços desses ativos e, não, para a sua capacidade de gerar fluxos de caixa. Em razão dos tipos de serviços prestados, uma parcela significativa dos ativos utilizados pelas entidades do setor público é especializada, como, por exemplo, os ativos de infraestrutura e os ativos militares.

d) Papel regulador das entidades do setor público: Muitos governos e outras entidades do setor público possuem poder de regulação de entidades que operam em determinados setores da economia, de forma direta ou por meio de agências reguladoras. A principal razão da regulação é assegurar o interesse público de acordo com objetivos definidos nas políticas públicas ou quando existem falhas de mercados para determinados serviços. Essas atividades regulatórias são conduzidas de acordo com o estabelecido na legislação.

Por conseguinte, o desempenho de tais entidades podem ser apenas parcialmente avaliado por meio da análise da situação patrimonial, do desempenho e dos fluxos de caixa.

3. PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento do Governo Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, 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.

As diretrizes, os objetivos e as metas são da administração pública federal, ou seja, aqueles referentes à gestão pública do Governo Federal. O Plano Plurianual federal não inclui as diretrizes, objetivos e metas dos demais entes públicos, pois cada ente possui seu próprio Plano Plurianual.

De acordo com o art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, 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.

Em relação aos investimentos, determina o art. 167 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual,

ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Segundo o ADCT, a vigência do Plano Plurianual é de quatro anos, iniciando-se no segundo exercício financeiro do mandato do chefe do executivo e terminando no primeiro exercício financeiro do mandato subsequente. Ele deve ser encaminhado do Executivo ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício. A devolução ao Executivo deve ser feita até o encerramento do segundo período da sessão legislativa do exercício em que foi encaminhado.

Em seguida ao encaminhamento do projeto de lei pelo Presidente da República, o mesmo será apreciado pelas duas casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 166). Ressalte-se, ainda, que o processo de elaboração do PPA não poderá ser objeto de medida provisória ou lei delegada (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 62, § 1º, I, “d” e art. 68, § 1º, III).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 165, determina que:

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

O Plano Plurianual é adotado como referência para os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal. A regionalização prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 considera, na formulação, na apresentação, na implantação e na avaliação do Plano Plurianual, as diferenças e desigualdades existentes no território brasileiro.

4. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA

A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) surgiu por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, visando ser a ligação entre o planejamento estratégico (Plano Plurianual) e o planejamento operacional (Lei Orçamentária Anual). Sua principal virtude está no fato de ter conseguido diminuir a distância entre o plano estratégico (Plano Plurianual) e as Leis de Diretrizes Orçamentárias.

De acordo com o art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação

tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

De acordo com o art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 165, § 12º).

O disposto acima aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

O prazo para encaminhamento da LDO ao Legislativo é de oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e a devolução ao Executivo deve ser realizada até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação da LDO.

5. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento pelo qual o Poder Público prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas para o período de um ano. A LOA é o orçamento por excelência ou o orçamento propriamente dito.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 veda o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual. Ainda, proíbe a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

A Lei Orçamentária Anual deve conter apenas matérias atinentes à previsão das receitas e à fixação das despesas, sendo liberadas, em caráter de exceção, as autorizações para créditos suplementares e operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária.

O projeto da 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.

A Lei Orçamentária Anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

A Lei Orçamentária Anual fixa a despesa para o exercício a que se refere, ou seja, trata-se de dotações determinadas. Diante disso, a Lei Orçamentária Anual poderá trazer a previsão de um planejamento para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. Trata-se de uma previsão, isto é, algo estimado para os demais anos.

A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. Tal medida para facilitar o controle e o acompanhamento dos projetos de investimentos.

A Lei Orçamentária Anual conterá o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas (ou investimentos das estatais), conforme determina a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art. 165, § 5º, I a III:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O orçamento fiscal deve contemplar as receitas e despesas do Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, incluindo seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (a qual já inclui as fundações públicas), excetuando as receitas e despesas que estiverem no orçamento da seguridade social e de investimento das estatais.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o orçamento de investimento das estatais também deve obrigatoriamente compor a Lei Orçamentária Anual.

Deve-se frisar que o dispositivo não trata de todas as despesas e sim apenas dos investimentos. Logo, as despesas de custeio das empresas enquadradas nesse inciso estão dispensadas da Lei Orçamentária Anual, já que tais empresas necessitam de um mínimo de flexibilidade para que possam operar em condições semelhantes às empresas da iniciativa privada.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina que os orçamentos fiscais e de investimentos das estatais, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

O orçamento da seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

De com o art. 195 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

Por fim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 veda a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive daqueles que compõem os próprios orçamentos previstos na Lei Orçamentária Anual.

6. CONCLUSÃO

A proposta deste artigo foi reunir um elenco possível de referenciais legais que apresentem de modo geral como a União deve se organizar no que se refere ao orçamento público, segundo a proposta de trazer para este trabalho uma abordagem sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e bibliografia referente ao assunto.

Além disso, sugere-se o desenvolvimento de estudos e pesquisas adicionais com o objetivo de aprofundar as questões abordadas neste artigo.

Por fim, é de suma importância a participação da população, entidades empresariais, profissionais, acadêmicas e de pesquisa e dos agentes públicos nas tomadas de

decisões tomadas pelo poder público para a elaboração, desenvolvimento, fiscalização e controle do orçamento público da União.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01.04.2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 02.04.2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 02.04.2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 04.10.2018.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>. Acesso em: 01.04.2021.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Brasília, 2017. Disponível: <http://www.orcamentofederal.gov.br> . Acesso em: 01.04.2021.

BRASIL. **Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal – PPA 2020-2023**. Brasília, 2020. Disponível: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/view. Acesso em: 02.04.2021.

[1] Pós-graduado em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional (Uninter) e graduado em Engenharia Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Engenheiro Civil;