

# Introdução ao Orçamento Público

## Definição

O Orçamento Geral do Estado é uma lei anual que prevê as quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano), devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. É usualmente formalizado por meio de Lei, proposta pelo Poder Executivo, apreciada e ajustada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição.

Nos tempos modernos este instrumento, cuja criação se confunde com a própria origem dos Parlamentos, passou a ser situado como técnica vinculada ao instrumental de planejamento. Na verdade, ele é muito mais que isso, tendo assumido o caráter de instrumento múltiplo, isto é, político, econômico, programático (de planejamento), gerencial (de administração e controle) e financeiro. Na sistemática delineada pela atual Constituição, os orçamentos anuais devem ajustar-se à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano Plurianual (PPA), discriminando as previsões de receitas e as alocações para despesas segundo diferentes perspectivas.

## Elaboração do Orçamento

O Orçamento do Estado é elaborado pelos órgãos de seus três Poderes e Ministério Público e consolidado pelo Poder Executivo. Ele precisa ser equilibrado, ou seja, não pode fixar despesas em valores superiores às receitas previstas. Essa limitação obriga o governo a definir prioridades na aplicação dos recursos estimados. As metas para a elaboração da proposta orçamentária são definidas pelo Plano Plurianual (PPA) e priorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O projeto do PPA precisa ser elaborado pelo governo e encaminhado à Assembléia Legislativa, para ser discutido e votado, até o dia 30 de setembro do primeiro ano do mandato de cada governador, como determina a Constituição. Depois de aprovado, o PPA é válido para os quatro anos seguintes. Ele estabelece as diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada, da administração pública estadual.

A finalidade do PPA, em termos orçamentários, é estabelecer os objetivos e metas que comprometam o Poder Executivo e o Poder Legislativo a dar continuidade aos programas na distribuição dos recursos. O Plano precisa ser aprovado pela Assembléia Legislativa até o final do primeiro ano do mandato do governador. O controle e a fiscalização da execução são realizados pelo sistema de controle interno do Poder Executivo e pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE). O acompanhamento e a avaliação são feitos pela Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (Segplan).

A LDO prioriza as metas do PPA e orienta a elaboração do Orçamento Geral do Estado, que terá validade para o ano seguinte. O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo, sob a

direção da Segplan, e precisa ser encaminhado a Assembleia Legislativa para ser aprovado até 30 de junho de cada exercício. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Governador do Estado.

Com base na LDO, a Secretaria de Gestão e Planejamento consolida a proposta orçamentária para o ano seguinte, com base nas propostas setoriais encaminhadas pelos órgãos e entidades do Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o projeto de lei do orçamento à Assembleia Legislativa até o dia 30 de setembro de cada ano. Acompanha a proposta uma mensagem do Governador do Estado, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica e as perspectivas de desenvolvimento para o período.

### **Princípios Orçamentários**

Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle do Orçamento, que estão definidos na Constituição, na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A lei estabelece os fundamentos da transparência orçamentária (art. 2º): "A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade".

#### **Princípio da Unidade**

Cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente. Assim, existe o orçamento da União, o de cada Estado e o de cada Município.

#### **Princípio da Universalidade**

A Lei Orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública deve ficar fora do orçamento.

#### **Princípio da Anualidade**

Estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal.

#### **Crítérios de elaboração do Orçamento**

De grande importância para a compreensão do orçamento são os critérios de classificação das contas públicas. As classificações são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se deseja obter. Pela classificação é possível visualizar o orçamento por Poder, por Instituição, por Função de Governo, por Subfunção, por Programa, por Projeto, Atividade e/ou Operação Especial, ou, ainda, por categoria econômica.

Várias são as razões pelas quais deve existir um bom sistema de classificação no orçamento. Podemos citar algumas:

- 1) facilitar a formulação de programas;
- 2) proporcionar uma contribuição efetiva para o acompanhamento da execução do orçamento;
- 3) determinar a fixação de responsabilidades e;
- 4) possibilitar a análise dos efeitos econômicos das ações governamentais.

Dependendo do critério de classificação, alguns aspectos das contas poderão ser evidenciados. A Lei estabelece a obrigatoriedade de classificação segundo vários critérios, encontrados na Classificação por Categoria Econômica.

### **Classificação por Categoria Econômica**

A classificação por categoria econômica é importante para o conhecimento do impacto das ações de governo na conjuntura econômica do país. Ela possibilita que o orçamento constitua um instrumento de importância para a análise e ação de política econômica, de maneira a ser utilizado no fomento ao desenvolvimento nacional, no controle do déficit público, etc. Por esse critério, o orçamento se divide em dois grandes grupos: as Contas Correntes e Contas de Capital.

#### **RECEITAS CORRENTES**

Receita Tributária  
Receita de Contribuições  
Receita Patrimonial  
Receita Agropecuária  
Receita Industrial  
Receita de Serviços  
Transferências Correntes  
Outras Receitas Correntes

#### **DESPESAS CORRENTES**

Pessoal e Encargos Sociais  
Juros e Encargos da Dívida  
Outras Despesas Correntes

#### **RECEITAS DE CAPITAL**

Operações de Crédito  
Alienação de Bens  
Amortização de Empréstimos  
Transferências de Capital  
Outras Receitas de Capital

#### **DESPESAS DE CAPITAL**

Investimentos  
Inversões Financeiras  
Amortização da Dívida

### **Classificação Funcional**

A classificação funcional-programática representou um grande avanço na técnica de apresentação orçamentária. Ela permitiu a vinculação das dotações orçamentárias aos objetivos de governo, que por sua vez eram viabilizados pelos programas de governo. Esse enfoque permitiu uma visão de 'o que o governo fazia', o que tinha significado bastante diferenciado do enfoque tradicional, que visualizava 'o que o governo comprava'.

Para o orçamento do ano 2000, diversas modificações foram estabelecidas na classificação vigente, procurando-se privilegiar o aspecto gerencial do orçamento, com adoção de práticas simplificadoras e descentralizadoras.

O eixo principal dessas modificações foi a interligação entre o planejamento (PPA) e o orçamento (LOA), por intermédio de programas que são gerenciados por um responsável e orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos pelo governo. Esses objetivos são viabilizados por meio de projetos e atividades que têm produto (bem/serviço) específico. Assim, uma vez definido o programa, com suas respectivas ações, classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independente de sua relação institucional. Em seguida será feita a associação com a função, voltada à área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas estão sendo efetuadas. Dessa forma, a classificação orçamentária para 2000 apresenta:

1) Um rol de funções, que representa o maior nível de agregação das diversas áreas da despesa que competem ao setor público. Dentre elas existe a função "Encargos Especiais", que engloba despesas não associadas a um bem ou serviço gerado no processo produtivo, como: dívida, ressarcimento, indenização, entre outros.

2) Um rol de subfunções, que representa uma partição da função, agregando um determinado subconjunto de despesas do setor público. Cabe ressaltar que a classificação funcional ora introduzida preservou a matricialidade da funcional-programática, ou seja, as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

3) Um rol de programas, que representa um conjunto de ações que concorrem para um objetivo preestabelecido. Os programas são definidos de acordo com a estrutura de cada nível de governo, de maneira a adequar a solução de problemas identificados. O programa é entendido como módulo integrador entre planejamento e orçamento, solucionando assim a difícil compatibilização dessas duas estruturas.

4) Um rol de projetos, que são os instrumentos de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.

5) Um rol de atividades, que são os instrumentos de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo.6) Um rol de operações especiais, que representam ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços.

Fonte: /www.segplan.go.gov.br/post/ver/95318/informacoes-bas