

(COORD.)

José Mauricio Conti

SÉRIE

Direito Financeiro

# O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL



**Blucher** Open Access

**SÉRIE DIREITO FINANCEIRO**

**JOSÉ MAURICIO CONTI**  
(Coordenador)

**O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

**Blucher**

## **JOSÉ MAURICIO CONTI**

Graduado em Direito e em Economia pela Universidade de São Paulo. Mestre, Doutor e Livre-docente em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo. É Professor Associado III da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com experiência e ênfase em Direito Financeiro, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Financeiro, Federalismo Fiscal, Orçamentos Públicos, Fiscalização Financeira e Orçamentária, Tribunais de Contas, Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal. Fundador dos Grupos de Pesquisa: Orçamentos Públicos: planejamento, gestão e fiscalização; Federalismo Fiscal; e Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas; todos na Faculdade de Direito da USP. Consultor em Direito Financeiro.

# **O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

São Paulo

2020

*O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil*

© 2020 José Mauricio Conti

Editora Edgard Blücher Ltda.

---

# Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel 55 11 3078-5366

**contato@blucher.com.br**

**www.blucher.com.br**

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.

do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,

Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer meios sem autorização escrita da Editora.

---

Todos os direitos reservados pela Editora Edgard Blücher Ltda.

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Conti, José Mauricio

O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil / José Mauricio Conti. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020.

464 p.

Bibliografia

ISBN 978-65-5550-020-2 (impresso)

ISBN 978-65-5550-021-9 (eletrônico)

1. Direito financeiro. I. Título.

20-0401

CDD 346

---

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito financeiro

*Aos meus alunos, nas mãos de quem  
está o futuro do Direito Financeiro.*



---

## AGRADECIMENTOS

Este livro é fruto do aperfeiçoamento e atualização de tese que escrevi para a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Escrever uma tese é um trabalho extremamente árduo, pois exige o máximo da capacidade intelectual de quem se dispõe a fazê-lo, tornando-se ainda mais desgastante quando não se consegue deixar de lado as obrigações profissionais, familiares e sociais.

É também um trabalho bastante solitário, em que o desenvolvimento das ideias se faz a partir de reflexões com a própria consciência.

Mesmo assim, agradecimentos são devidos, afinal muitas pessoas, com maior ou menor intensidade, colaboraram para que conseguisse chegar ao seu final. Um final sempre provisório, pois nunca se está completamente satisfeito com o resultado; os trabalhos acadêmicos, mesmo depois de publicados, representam sempre uma etapa na busca do conhecimento, que nunca chega ao fim.

Nomear aqueles a quem se deve agradecer também não é tarefa fácil, pois, invariavelmente, peca-se pela omissão.

Mesmo assim, já me desculpando previamente pelas falhas, gostaria de deixar meu muito obrigado aos professores com quem há anos divido as aulas de Direito Financeiro na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; com suas orientações, sugestões, debates e conversas, pude aprender muito e aperfeiçoar meus conhecimentos nessa disciplina à qual me dedico há mais de vinte e cinco anos, e com quem debato cotidianamente os temas de Direito Financeiro nas aulas, bancas e demais atividades acadêmicas.

Não posso deixar de consignar meus agradecimentos aos demais professores, com os quais sempre tenho oportunidade de trocar ideias e aprimorar os conheci-



mentos que, de alguma forma, foram úteis para esta tese. Evidentemente, devo uma gratidão especial aos meus colegas da Faculdade de Direito da USP, com quem tenho contato mais frequente, mas não posso deixar de lado os amigos em todas as demais universidades que também têm apreço pelo Direito Financeiro e por suas áreas afins.

Meus alunos sempre merecem um agradecimento especial. Na graduação ou pós-graduação, seus trabalhos, suas dúvidas e intervenções são os maiores responsáveis pela motivação não só em ensiná-los, mas também, e principalmente, por buscar as respostas, de onde partem as descobertas de novos temas e questões que têm permitindo avançar nos estudos do Direito Financeiro. São eles os que estão construindo o Direito Financeiro do futuro.

Aos bibliotecários e bibliotecárias da Faculdade de Direito da USP, sempre atenciosos e eficientes, exemplo de dedicação ao serviço público.

Por fim, agradeço aqueles que, embora sem terem colaborado diretamente para o conteúdo desta obra, foram os que mais sofreram com minhas ausências, falta de atenção e angústias: meus familiares, especialmente minha esposa, Samantha, e minha filha, Clara Inês, que, agora jovem, já nasceu vendo o pai escrevendo teses, artigos e livros. Sem a compreensão e o apoio de todos eles, certamente não conseguiria ter chegado ao final de mais essa etapa.

---

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ac.	Acórdão
Ac. un.	Acórdão unânime
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Ag.	Agravo
AI	Ato Institucional
AMS	Apelação em Mandado de Segurança
AO	Ação Ordinária
ARO	Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária
art.	artigo
<i>BDA</i>	<i>Boletim de Direito Administrativo</i>
<i>BDM</i>	<i>Boletim de Direito Municipal</i>
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
C.	Câmara
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCiv.	Câmara Cível
CE	Constituição Estadual

CF	Constituição Federal
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CJF	Conselho da Justiça Federal
CMA	Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPC	Conselho Nacional de Políticas Culturais
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
DARAJ	Departamento de Administração das Regiões Administrativas
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DE	Decreto Estadual
DE	Diretrizes Estratégicas
<i>DJ</i>	<i>Diário da Justiça</i>
<i>DJU</i>	<i>Diário da Justiça da União</i>
DL	Decreto-lei
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
<i>DO</i>	<i>Diário Oficial</i>
EC	Emenda Constitucional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
Ficart	Fundos de Investimento Cultural e Artístico
FiscJudiciário	Relatório Sistemico sobre a Função Judiciária
FiscEducação	Relatório Sistemico sobre a Função Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNC	Fundo Nacional da Cultura
FPE	Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	Fundos de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Intervenção Estadual
IEN	Iniciativas estratégicas nacionais
IEOD	Índice de Execução do Orçamento Disponibilizado
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IF	Intervenção Federal
inc.	Inciso
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
j.	Julgado
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LE	Lei Estadual
LF	Lei Federal
LGOP	Lei das Grandes Opções do Plano (Portugal)
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOLF	Lei Orgânica sobre as Leis de Finanças (França)
LOMAN	Lei Orgânica da Magistratura
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 2000)
MBO	<i>Management by objectives</i>
MDC	Metas de duração continuada
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MMP	Metas de medição periódica
MN	Metas nacionais
MNI	Modelo Nacional de Interoperabilidade
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão (antiga denominação do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)
MP	Ministério Público
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (antiga denominação do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)
MPU	Ministério Público da União

MS	Mandado de Segurança
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTEF	<i>Medium-term Expenditure Framework</i>
mv	Maioria de votos
MYIP	<i>Multi-year Investment Planning Tool</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPI	Orçamento Plurianual de Investimentos
OpR	Orçamento por Resultados
OpRA	Orçamento por Resultados Aparente ou Demonstrativo
OpRAD	Orçamento por Resultados de Alocação Direta ou Automática
OpRAI	Orçamento por Resultados de Alocação Indireta
p.	página(s)
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAR	Plano de Ações Articuladas
PAS	Programação Anual de Saúde
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano Diretor de Investimento
PDR	Plano Diretor de Regionalização
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PE	Planejamento Estratégico
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento (Portugal)
PEE	Plano Estadual de Educação
PEJF	Plano Estratégico da Justiça Federal
PETI	Plano Estratégico da Informação
PIB	Produto Interno Bruto
PIL	Plano de Investimento Logístico

PJe	Processo Judicial Eletrônico da JF
PlanejaSUS	Sistema de Planejamento do Sistema Único da Saúde
PLPPA	Projeto de lei do Plano Plurianual
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNC	Plano Nacional de Cultura
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNS	Plano Nacional de Saúde
POE	Plano de Obras e Equipamentos
PPA	Plano Plurianual
PPBS	<i>Planning, Programming, and Budgeting System</i>
PPI	Plano Piloto de Investimentos
PPI	Programação Pactuada e Integrada
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pronac	Programa Nacional de Apoio à Cultura
ProUni	Programa Universidade Para Todos
PSOL	Partido do Socialismo e Liberdade
RCN	Resolução do Congresso Nacional
RAM	<i>Revista de Administração Municipal</i>
RAP	<i>Revista de Administração Pública</i>
RBB	<i>Results-Based Budgeting</i>
RCD	Resolução da Câmara dos Deputados
RCN	Resolução do Congresso Nacional
RDA	<i>Revista de Direito Administrativo</i>
RDP	<i>Revista de Direito Público</i>
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RFP	<i>Revista de Finanças Públicas</i>
RIL	<i>Revista de Informação Legislativa</i>
RJIOB	Repertório de Jurisprudência IOB
RLD	Receita Líquida Disponível

RQPC	Relatório Quadrimestral de Prestação de Contas
RSF	Resolução do Senado Federal
<i>RT</i>	<i>RT</i>
<i>RTC</i>	<i>Revista do Tribunal de Contas da União</i>
<i>RTJ</i>	<i>Revista Trimestral de Jurisprudência</i>
SAJADM	Sistema de Automação da Justiça – Administração
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SAS	Secretaria da Área da Saúde
SEESP	Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo
SEMAG	Secretaria de Macroavaliação Governamental
SFP	Sistema Federal de Planejamento
SGRH	Secretaria de Gerenciamento de Recursos Humanos
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIEST	Sistema de Informação das Estatais
SIGPlan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNIIC	Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPDR	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional
SPA	Secretaria de Planejamento e Avaliação
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento
SPRH	Secretaria de Planejamento de Recursos Humanos
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SOF	Secretaria de Orçamento Federal (órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atual Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão)

STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
SUS	Sistema Único de Saúde
TAV	Trem de Alta Velocidade
TBB	<i>Target-based budgeting</i>
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TFR	Tribunal Federal de Recursos
TJ	Tribunal de Justiça
TMDP1c	Tempo médio de duração do processo – 1ª instância – fase de conhecimento
TMDP2	Tempo médio de duração do processo em 2ª instância
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UF	Unidades da Federação
UMA	Unidade de Monitoramento e Avaliação
Unesp	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
UPA	Unidades de Pronto Atendimento
USP	Universidade de São Paulo
v.	Volume
ZBB	<i>Zero-based budgeting</i>





---

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....</b>	<b>9</b>
<b>APRESENTAÇÃO DO TEMA.....</b>	<b>21</b>
<b>1 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO: ASPECTOS CONCEITUAIS E BREVE HISTÓRICO</b>	<b>31</b>
1.1 Considerações introdutórias: o orçamento e sua função como instrumento de planejamento.....	31
1.2 O planejamento orçamentário da Administração Pública: delimitações do conteúdo e aproximação do conceito.....	35
1.3 Acepções do termo planejamento   Planejamento econômico, planejamento orçamentário, plano, programação, política pública.....	39
1.4 Planejamento do setor público   Breve histórico e evolução.....	56
<b>2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E GESTÃO GOVERNAMENTAL .....</b>	<b>79</b>
2.1 O planejamento orçamentário, os orçamentos públicos e a gestão   A evolução das técnicas orçamentárias e modelos de orçamentação.....	80
2.2 Evolução das técnicas orçamentárias   Alguns modelos consagrados.....	87
2.2.1 O orçamento “clássico” ou “tradicional”.....	88
2.2.2 O orçamento funcional .....	88
2.2.3 Orçamento-programa.....	89
2.2.4 Orçamento por resultados.....	91
2.2.5 <i>Performance budget</i> : o orçamento de desempenho .....	95

2.2.6	PPBS ( <i>Planning, Programming and Budgeting System</i> ) .....	101
2.2.7	Orçamento base zero .....	102
2.2.8	Orçamento por objetivos.....	103
2.2.9	Planejamento estratégico e orçamento.....	105
2.3	Considerações críticas   As novas tendências e os obstáculos e dificuldades na implementação das técnicas orçamentárias.....	116
2.3.1	Complexidade do planejamento e orçamentação no setor público	121
2.3.2	Desprezo dos governantes pelo planejamento e falta de cultura do planejamento na burocracia estatal.....	123
2.3.3	Leniência dos sistemas de fiscalização e inoperância dos mecanismos sancionatórios com relação ao planejamento .....	126
2.4	As técnicas orçamentárias e sua aplicação no planejamento orçamentário governamental brasileiro.....	128
2.5	Excurso: conceitos relevantes para a compreensão dos modelos e técnicas orçamentários.....	132
<b>3</b>	<b>PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PLURIANUALIDADE .....</b>	<b>147</b>
3.1	Princípio da anualidade   Mitigações: os restos a pagar, as dotações plurianuais e o <i>carry-over</i> .....	155
3.2	Planejamento deslizante.....	158
3.3	A Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	162
3.4	Planejamento orçamentário e plurianualidade no Brasil: a evolução dos PPA.....	165
3.4.1	O Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) .....	167
3.4.2	Os planos plurianuais federais (PPA) e sua evolução .....	170
3.4.2.1	O Plano Plurianual 1991-1995 (e a revisão 1993-1995).....	171
3.4.2.2	O Plano Plurianual 1996-1999 .....	181
3.4.2.3	O Plano Plurianual 2000-2003.....	185
3.4.2.4	O Plano Plurianual 2004-2007 .....	189
3.4.2.5	O Plano Plurianual 2008-2011 .....	193
3.4.2.6	O Plano Plurianual 2012-2015.....	197
3.4.2.7	O Plano Plurianual 2016-2019.....	203
3.4.2.8	O Plano Plurianual 2020-2023 .....	207
3.5	Considerações críticas sobre o planejamento plurianual brasileiro.....	210

<b>4 ASPECTOS CONTROVERTIDOS DAS RELAÇÕES ENTRE AS NORMAS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO.....</b>	<b>215</b>
4.1 Aspectos temporais   A divergência entre os prazos de vigência das leis de planejamento.....	225
4.2 A incompatibilidade dos prazos do PPA, da LDO e da LOA no primeiro ano de mandato .....	231
4.3 Incompatibilidades intragovernamentais com as normas de planejamento	234
4.4 Incompatibilidades setoriais com os prazos de normas de planejamento.	236
4.5 Leis de planejamento e a questão federativa – o planejamento orçamentário interfederativo .....	237
<b>5 FEDERALISMO E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO INTERGOVERNAMENTAL...</b>	<b>243</b>
5.1 Planejamento orçamentário, cooperação e coordenação federativa .....	249
5.2 Coordenação federativa e as transferências intergovernamentais. O papel das transferências voluntárias .....	258
5.3 O poder de atração do orçamento central .....	264
<b>6 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO INTRAGOVERNAMENTAL E O PODER JUDICIÁRIO.....</b>	<b>269</b>
6.1 Planejamento e coordenação intragovernamental: o Poder Judiciário.....	272
6.2 Compatibilização do planejamento orçamentário dos tribunais com o planejamento do Poder Judiciário em âmbito nacional e aspectos federativos .....	292
6.3 Desconexão temporal   Não coincidência de prazos das normas de planejamento.....	297
6.4 Diferentes competências entre PPA e planejamento estratégico.....	298
6.5 Poder Judiciário, controle judicial e a interferência no planejamento orçamentário da administração pública.....	301
6.5.1 O Poder Judiciário e a judicialização do planejamento na fase de elaboração.....	303
6.5.2 O Poder Judiciário e a judicialização do planejamento na fase de execução.....	309
<b>7 PLANEJAMENTO SETORIAL: O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>319</b>
7.1 Planejamento orçamentário governamental da Educação.....	320

•• *O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil*

7.1.1	Considerações críticas finais.....	340
7.2	Planejamento orçamentário governamental da cultura .....	341
7.2.1	O setor de cultura e o planejamento federativo voluntário por adesão .....	349
7.2.2	Planejamento orçamentário do setor de cultura no Brasil.....	353
7.2.2.1	Planejamento orçamentário do setor de cultura no Estado de São Paulo   Considerações críticas .....	361
7.3	Planejamento orçamentário governamental da saúde.....	363
7.3.1	Organização do planejamento do SUS.....	367
7.3.2	PlanejaSUS.....	373
7.3.3	Articulação dos instrumentos de planejamento do setor de saúde.....	376
7.4	Planejamento orçamentário governamental e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) .....	387
7.4.1	A origem do PAC   Improriedades jurídicas .....	388
7.4.2	PAC: aspectos orçamentários.....	392
7.4.3	O PAC como estratégia de planejamento interfederativo.....	399
7.4.4	Considerações críticas adicionais .....	406
7.5	Planejamento orçamentário governamental e o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).....	411
	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>419</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>433</b>

# O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Os mais de vinte e cinco anos de estudo e docência no Direito Financeiro permitiram que me deparasse com os mais variados temas no âmbito de abrangência dessa área do conhecimento.

Pude constatar a vastidão de assuntos ainda não explorados, tornando o Direito Financeiro terreno fértil para produzir estudos bons e inovadores, capazes de trazer contribuições importantes para melhorar a vida das pessoas.

Servidor público há trinta anos, a maior parte deles em dupla jornada, na universidade e no Poder Judiciário, tive a oportunidade de conhecer de perto a Administração Pública, com suas qualidades e defeitos, proporcionando uma visão privilegiada a um observador que procurou ficar atento àquilo que pudesse ser útil para aperfeiçoar essa gigantesca máquina, a maior responsável pelo desenvolvimento social e por promover os objetivos fundamentais da nossa República.

E o Direito Financeiro, como ramo que tem por objeto de estudo as normas que regulam a atividade financeira do Estado, está indissociavelmente ligado à Administração Pública, razão pela qual essa experiência foi fundamental para identificar muitos dos problemas que podem e precisam ser solucionados para aperfeiçoar seu funcionamento e torná-la cada vez melhor como instrumento para o desenvolvimento social.

Entre eles, chama a atenção o tema do planejamento.

O Estado brasileiro e as administrações públicas que o compõem devem perseguir os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição, fazendo valer os direitos e as garantias individuais e implementando os direitos sociais,

vários deles envolvendo prestações positivas do Estado que exigem gastos de recursos públicos para promover o desenvolvimento social.

Para isso, é necessário percorrer um caminho que passa pelo planejamento orçamentário da Administração Pública e que apresenta vários entraves, especialmente no âmbito jurídico, que precisam ser vencidos para que os objetivos possam ser alcançados.

Nem é preciso ressaltar a relevância que o planejamento tem hoje para a organização e o funcionamento do Estado. O planejamento é o mais importante instrumento para atingir esses objetivos de forma mais eficiente, com melhor aproveitamento dos recursos materiais, humanos e financeiros. O planejamento, como se adianta agora e se demonstrará ao longo desta obra, é absolutamente fundamental para o bom funcionamento da Administração Pública. É imprescindível para que possam ser alcançados os objetivos fundamentais de nosso Estado Democrático de Direito. Administrar sem planejamento, especialmente em se tratando de organizações complexas e de grandes dimensões, como o é o conjunto das administrações públicas que compõe nossa República Federativa, é algo impensável.

O Professor Fábio Konder Comparato não deixa dúvidas sobre a importância crucial que tem o planejamento atualmente:

“Constitui verdadeiro truísmo reconhecer que a complexidade estrutural e a aceleração do ritmo das transformações sociais, no mundo contemporâneo, aumentaram exponencialmente a importância das tarefas de previsão e planejamento no nível governamental. Sem risco de erro, pode-se dizer que o bom desempenho dessas tarefas torna-se hoje o principal fator de legitimação dos sistemas de governo”.

E não poderia ser melhor a imagem que o jurista nos traz para ilustrar seu argumento:

“Na navegação aérea, de longo curso, por exemplo, é essencial estabelecer-se um adequado plano de voo, com a previsão das diferentes escalas, a eventual troca de tripulantes, o abastecimento de combustível e todas as demais providências correlatas. Ora, o desenvolvimento nacional é, sem dúvida, a mais importante das ‘navegações de longo curso’ que possa empreender uma sociedade. É a principal política pública, aquela dotada de maior sentido arquitetônico – para usarmos da expressão tão cara a Aristóteles na definição da arte política –, pois engloba e harmoniza todas as demais atividades governamentais”.<sup>1</sup>

Ao tratar da questão no âmbito municipal, usei imagem semelhante, escrevendo que governar um município

---

<sup>1</sup> COMPARATO, Fábio K. A organização constitucional da função planejadora, p. 12-13.

“sem um plano plurianual sério, bem elaborado, precedido de estudos de cenários internos e externos, com escolhas criteriosas e democráticas de prioridades, fixando estratégias claras e bem definidas é como comandar um transatlântico no meio do oceano sem mapa, instrumentos de navegação e, principalmente, sem saber o porto de destino”.

Contudo, o que se constata é não estar plenamente consolidada em nossa cultura a necessidade de um sistema de planejamento governamental bem elaborado e executado. O que se constata, sem distinção de espaço e tempo, é a inaplicabilidade de técnicas já antigas e consagradas:

“Técnicas de planejamento e orçamento que começaram a surgir há um século, voltadas a buscar maior eficiência na administração pública, com orçamentos elaborados por programas, contabilizando-se as despesas de forma a buscar resultados, medindo e avaliando desempenho, incorporaram-se à administração pública apenas formalmente”.

A falta de seriedade na questão do planejamento torna-se evidente.

“(As) definições de estratégias, materializando-as nos instrumentos de planejamento governamental, com o estabelecimento de objetivos e metas de curto, médio e, por vezes, até longo prazo, parecem ficar apenas no papel e na boa intenção daqueles que elaboram os documentos, pois, na prática, nem sempre são executados, nem fiscalizados com o devido rigor, mitigando a credibilidade que deveriam merecer”.<sup>2</sup>

Todos que conhecem a Administração Pública sabem haver muito que evoluir nessa área, sendo inúmeros os avanços a implantar, e estamos longe de atingir o ideal, o que exige um extenso caminho a percorrer, mas é plenamente factível e pode ser alcançado.

O ordenamento jurídico brasileiro em matéria de planejamento do setor público é vasto, sendo nossa Constituição farta em dispositivos que preveem e determinam que a ação governamental seja planejada. Não obstante, a falta de planejamento é um problema crônico na Administração Pública brasileira. Um planejamento deficiente, frágil, leva a uma administração caótica, marcada pelo grande desperdício de recursos e má prestação de serviços públicos, inviabilizando atingir esses objetivos a que se propôs o Estado brasileiro.

Apesar disso, constata-se que não se dá a devida importância ao planejamento, suas técnicas não estão sendo aplicadas, normas não são cumpridas, e a sociedade sofre com uma Administração Pública ruim.

Isso torna mais longo e difícil o caminho que deve ser percorrido para que sejam atingidos os objetivos fundamentais de nossa República Federativa.

---

<sup>2</sup> CONTI, José Mauricio. Planejamento municipal precisa ser levado a sério. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 74-76.



Há várias dificuldades nesse caminho, dificuldades de diversas naturezas, entre as quais as que envolvem aspectos de gestão pública, especialmente de natureza financeira, pela sempre presente escassez de recursos.

E há muitas dificuldades jurídicas.

Nisso consiste o principal propósito desta obra. Identificar essas dificuldades, problemas, obstáculos e questões que se inserem no âmbito do Direito Financeiro, e serão apresentados ao longo do desenvolvimento do trabalho, para então analisá-los e dar-lhes a adequada interpretação, a fim de que sejam compreendidos, com propostas de soluções que permitam superá-los. Assim, poder-se-á avançar no sentido de aperfeiçoar o Estado brasileiro, com um melhor funcionamento da Administração Pública – compreendida em sua totalidade, congregando todos os órgãos e esferas de governo – e, com isso, colaborar para que seja possível atingir os objetivos fundamentais expressos em nossa Constituição.

Serão identificadas e constatadas ainda as muitas falhas no sistema de planejamento orçamentário da Administração Pública brasileira, que levam ao desperdício de recursos públicos e à ineficiência do sistema, que, se não impedem, ao menos prejudicam e retardam sobremaneira o pleno desenvolvimento social e cumprimento desses objetivos fundamentais da nossa República Federativa.

Sendo assim, ao final deste trabalho pretende-se demonstrar a importância e essencialidade do planejamento orçamentário como instrumento fundamental para que o Estado brasileiro cumpra suas funções, identificando-se os principais problemas jurídicos e possíveis soluções.

O Direito Financeiro em matéria de planejamento do setor público tem muito a contribuir, em vários aspectos, e, com isso, permitir que se avance na compreensão, na interpretação e no conseqüente aperfeiçoamento do ordenamento jurídico nesse tema.

Nessa trajetória, ficará claro que o planejamento do setor público é fundamental para atingir esses objetivos e promover o desenvolvimento social, pelo qual o Estado é o maior responsável.

A amplitude do planejamento como instituto a ser estudado, de natureza multidisciplinar, exige que se especifique o objeto a ser analisado, sob pena de perda de foco e prejuízo a análise e compreensão do tema.

O planejamento, como se pode antever e ficará claro ao longo do trabalho, abrange aspectos jurídicos, políticos e administrativos, sendo objeto de estudo em várias áreas do conhecimento humano, como, em enumeração exemplificativa, a Administração Pública, a economia e as finanças públicas, a contabilidade

pública, as ciências sociais, política, e tantas outras. E o Direito cuida do planejamento de forma intensa, sendo inúmeras as normas que tratam direta ou indiretamente do tema. O trabalho concentrar-se-á nos aspectos jurídicos, sendo os demais abordados na medida das necessidades e possibilidades, ainda que com algum grau de superficialidade, até mesmo por serem temas alheios ao âmbito jurídico, e não se tratarem de objeto central do trabalho, ainda que se reconheça a indissociabilidade dos outros temas para a compreensão do conteúdo que se pretende expor.

Várias das áreas em que se subdivide o Direito têm no planejamento um assunto que integra o campo de abrangência de seu objeto de estudo. É o caso, também em enumeração exemplificativa, do Direito Constitucional, Administrativo, Econômico, Tributário e tantos outros, com destaque para o Direito Financeiro.

Vê-se que o planejamento transcende seu aspecto orçamentário, mas no Direito Financeiro o planejamento é especialmente relevante. Mais especificamente, quando se está cuidando dos orçamentos públicos, que tem em sua essência a função planejadora.

É nesse ponto que se concentrará a análise deste trabalho: o planejamento em seu aspecto orçamentário, o que se denominará *Planejamento orçamentário da Administração Pública*. A partir e com base nesse objeto específico, serão desdobradas as análises e a evolução deste tema cuja relevância é fundamental para o aperfeiçoamento do Estado brasileiro.

Partindo da Lei Orçamentária, que tem muitas funções não só no âmbito jurídico, mas também em outras áreas, destacar-se-á a de instrumento de planejamento da ação governamental, papel que cumpre hoje de forma conjunta com as demais leis de natureza orçamentária, como, no caso brasileiro, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compondo um sistema de planejamento orçamentário da Administração Pública.

Evidentemente que a intensa interdisciplinaridade do tema não permitirá que esse estudo seja feito de modo absolutamente seccionado, havendo necessidade, no mais das vezes, de conceituações, interpretações e análises feitas de forma a inter-relacionar as diversas áreas, dentro e fora do Direito (nesta última, com especial destaque para a Administração Pública), com as quais o planejamento tem forte correlação. Mas a delimitação ora proposta, de um foco no planejamento orçamentário, não é claramente adotada pelos estudiosos do tema, sendo ela uma inovação deste trabalho, que pretende também deixar evidenciada com maior nitidez essa distinção entre o planejamento orçamentário da Administração Pública e as demais abordagens que

o planejamento abrange em sua acepção mais ampla. Isso dificulta o aproveitamento dos trabalhos já produzidos, em que esta perspectiva não é evidente, o que exige a análise dos textos de forma a extrair deles as informações úteis ao trabalho, ciente e atento à forma pela qual os autores tratam o tema.

Embora o Estado brasileiro tenha funções de natureza econômica e social, que guardam inclusive forte inter-relação entre si, não sendo cindíveis, o planejamento orçamentário da Administração Pública é focado na atuação da máquina administrativa do Estado, essencialmente destinada à prestação de serviços voltada ao desenvolvimento social, que ocupam a parcela mais significativa de seus recursos humanos, materiais e financeiros, ao passo que o desenvolvimento econômico guarda significativa relação com a atuação do setor privado, o que justifica o destaque para as ações voltadas ao desenvolvimento social, com a garantia e a implementação dos direitos sociais.

De início, ver-se-á a multiplicidade de significados da expressão “planejamento”, utilizada em muitas áreas do conhecimento, para que se possa analisá-las com a finalidade de estabelecer o foco deste trabalho, que se direcionará para o planejamento orçamentário da Administração Pública, objeto de estudo do planejamento no âmbito do Direito Financeiro.

Entre os vários desafios a serem vencidos e que se pretende identificar ao longo do trabalho, merecem destaque dois de grande amplitude, a partir dos quais muitos outros se desdobram: a questão federativa; e a separação de poderes.

O Brasil é uma Federação, cláusula pétrea que inaugura nosso texto constitucional, ao dispor, em seu art. 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

O federalismo, fórmula de composição política e organização do Estado que partilha o poder, criando unidades autônomas em um mesmo território, é solução que permite aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos, além de outras vantagens. No entanto, dificulta, por vezes, a ação governamental, dada a necessidade de compatibilizar harmonicamente os entes autônomos que a integram. Essas dificuldades aparecem no âmbito do planejamento governamental, tornando o federalismo importante aspecto a ser abordado.

Atingir objetivos de caráter nacional, como os que vêm expostos no art. 3º da Constituição, exige um planejamento orçamentário da Administração Pública coeso e muito bem coordenado, o que evidentemente não é tarefa simples, uma vez que há de se respeitar a autonomia de cada um desses entes federados, tanto na elaboração quanto na execução do planejamento governamental.

Outro desafio que se coloca é respeitar a separação de poderes. O Brasil adota de forma clara a separação de poderes, também cláusula pétrea, devendo, nos termos do art. 2º da Constituição, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário agirem de forma independente e harmônica entre si.

Essa atuação harmônica e independente mostra-se imprescindível para o alcance dos objetivos nacionais, e o planejamento orçamentário da Administração Pública é fundamental em tal processo, exigindo uma complexa articulação entre poderes, que integram os entes federados e que deverão agir de forma coordenada, entre si e com os demais entes federados e respectivos poderes, sem o que não se consegue o resultado que se espera; e tudo isso respeitando a independência de cada um. Não se pode esquecer também que, além dos três Poderes expressos no citado dispositivo, há outros órgãos dotados de autonomia que integram o Estado e cada um de seus entes federados, como – apenas exemplificando – o Ministério Público, os Tribunais de Contas, as Defensorias Públicas e as universidades, cujas autonomias também precisam ser respeitadas.

Atingir objetivos nacionais, para os quais o planejamento governamental é instrumento fundamental, compatibilizando-se entes e poderes autônomos, é tarefa com muitas dificuldades a serem suplantadas no âmbito do Direito Financeiro.

Vê-se, portanto, que moldar, implantar e executar um planejamento orçamentário da Administração Pública em um Estado que se organiza na forma federativa, e com clara separação de poderes, ambas cláusulas pétreas constitucionais, é tarefa por demais árdua, dadas as dificuldades que se pode facilmente vislumbrar em compatibilizar a atividade planejadora, que exige o estabelecimento de objetivos que guiarão a ação do Estado, com a autonomia territorial e funcional decorrente do federalismo e da separação de poderes. Alcançar uma unidade na diversidade, conciliando essa autonomia de entes e órgãos com a necessária uniformidade para atingir os mesmos objetivos, de forma harmônica, é um desafio a ser vencido a cada dia, exigindo aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, maturidade das instituições e até mesmo mudanças culturais que não ocorrem repentinamente.

A perfeita conexão entre o planejamento e a gestão, que exige uma sintonia entre o ordenamento jurídico do planejamento e os princípios e técnicas de gestão pública, fazendo com que o Direito e a Administração Pública se relacionem de forma que as normas aplicáveis sejam coesas e viabilizem a desejável modernização da Administração Pública, não é tarefa fácil. Na história do orçamento, desde sua concepção clássica até sua transformação e consolidação como instrumento de planejamento governamental, muitas foram as técnicas surgidas para aperfeiçoá-lo, dando origem a uma multiplicidade de formas de concepção e elaboração dos

orçamentos públicos que se voltaram a fazer deles esse instrumento por meio do qual se pode congrega a melhor gestão e um planejamento capaz de conduzir a Administração Pública de forma mais eficiente na direção dos objetivos do Estado brasileiro. Um aperfeiçoamento que se mostra mais teórico do que prático, uma vez que, por múltiplas razões, inclusive culturais, técnicas modernas e consagradas não são efetivamente implantadas, criando um descompasso entre a teoria, as normas a serem aplicadas e a realidade.

A plurianualidade é ainda outro grande desafio a se vencer pelo ordenamento jurídico no âmbito financeiro, que ainda não conseguiu produzir normas plenamente eficazes, capazes de dar a segurança jurídica que se faz cada vez mais necessária em matéria de finanças públicas para os atos que envolvam prazos que se estendem por períodos mais longos, como será visto. As dificuldades para a plena eficácia das leis orçamentárias são potencializadas quando se trata de normas que devem produzir efeitos para períodos que superam o das leis orçamentárias anuais. A principal lei de planejamento plurianual no Brasil, o Plano Plurianual, ainda não foi regulamentada, e sua evolução mostra uma sucessão de experiências que mostram não ter ainda encontrado sua forma ideal, tampouco conseguido fazer valer a importância que deveria ter para a Administração Pública.

A setorialização da Administração Pública, necessária para que as gigantescas máquinas em que se desdobra o setor público possam operar e produzir resultados, hoje evidencia suas falhas, causando empecilhos à implementação de inúmeras políticas públicas, em que a transversalidade é inerente, exigindo uma cooperação e coordenação de múltiplos órgãos, trazendo novos desafios ao planejamento, que precisa dar respostas a essa nova realidade.

Em face dessa e de outras razões, multiplicam-se os planejamentos e as normas que os veiculam, tornando necessária a compatibilização que permita construir, implementar e executar a ação planejada da Administração Pública, com harmonia e segurança jurídica.

Essa multiplicidade de normas faz nascer conflitos de diversas naturezas, envolvendo a necessidade de compatibilização temporal e territorial de normas, hierarquia, delimitação de competências legislativas e de conteúdo, além de ajustes entre aspectos jurídicos e gerenciais, trazendo uma complexidade incomum à tarefa de construir um ordenamento jurídico em matéria de normas que regulam o planejamento orçamentário da Administração Pública e exigindo esforços interpretativos para compreender e compatibilizar as normas que o integram.

No âmbito do planejamento setorial, vê-se que ainda estamos diante de um ordenamento jurídico incipiente, em que algumas áreas estão à frente, como a da

Educação, com previsão constitucional de planejamento decenal por lei de caráter nacional, já em sua segunda edição. Mesmo assim, de discutível eficácia, pois a realidade não tem mostrado que está sendo cumprida, além de apresentar uma série de inconsistências de diversas naturezas, refletindo a dificuldade em se construir um ordenamento jurídico de planejamento orçamentário em nosso Estado federativo e com rígida separação de poderes.

Em outras áreas, a fragilidade do ordenamento jurídico em matéria de planejamento salta aos olhos, com a materialização em documentos que sequer estão formalizados em normas, sendo incapazes de produzir efeitos jurídicos com um mínimo de segurança, além de estarem sujeitos às mesmas inconsistências presentes em outras áreas.

Destaque nesse aspecto mereceram algumas áreas mais diretamente voltadas ao desenvolvimento social, entre as quais, além da Educação, a da Cultura e da Saúde, nas quais se poderá verificar os problemas e as dificuldades que as atingem especificamente. Planos que se mostraram importantes para a condução dos rumos do País nos últimos anos não poderiam ser deixados de lado, como foi o caso do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), nos quais várias foram as fragilidades encontradas, faltando-lhes muitas das características que compõem um bom planejamento, evidenciando a precariedade com a qual o planejamento, notadamente orçamentário, é tratado.

A separação de poderes, que dá origem a órgãos com independência e autonomia, e que atualmente representa parte importante da Administração Pública, em face especialmente da sua dimensão, também exige uma complexa estruturação do sistema de planejamento orçamentário intragovernamental. O Poder Judiciário é o exemplo a ser analisado, por ser o que requer maior atenção para que essa composição seja ajustada de modo a compatibilizar a organização do sistema de planejamento de forma adequada. Há necessidade de, simultaneamente, respeitar a independência que lhe dá autonomia para planejar suas ações, sem prejuízo de harmonia e compatibilidade com a Administração Pública da qual fazem parte, especialmente em face da necessidade da implementação das políticas públicas que concretizam os direitos sociais. Isso tudo no âmbito de uma estrutura federativa, que também afeta o Poder Judiciário e o torna, ao mesmo tempo, um Poder de âmbito nacional, formado por órgãos que integram diferentes esferas de governo. Mais do que isso, tem participado e interferido cada vez mais nas políticas públicas, o que complexifica não só seu próprio planejamento, como também o dos demais entes federados. Isso permite antever a multiplicidade de questões jurídicas e administrativas cujas soluções não são simples, como se verá.

As relações que se formam entre as normas de planejamento mostram-se mais complexas do que parecem à primeira vista. O sistema que forma a estrutura do planejamento orçamentário, com as três leis – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – não tem a necessária precisão e clareza quanto à abrangência e delimitação dos respectivos conteúdos, especialmente no que tange ao Plano Plurianual, cuja regulamentação até hoje não se concretizou. A compatibilidade entre essas leis, bem como com as demais leis de planejamento com as quais necessariamente têm de se relacionar, como as que veiculam planejamento em âmbito nacional, cujo melhor exemplo é o Plano Nacional de Educação, apresenta dificuldades que deixam o intérprete e o operador do direito inseguros. A autonomia dos entes federados, e o sistema de planejamento orçamentário com essas três leis que se coordenam em cada ente, tem de conviver com nosso federalismo cooperativo, em que a dependência e o relacionamento entre todos exigem uma compatibilidade entre as normas e os sistemas de planejamento não delimitada com nitidez em nosso ordenamento jurídico. Mais um desafio que precisa ser vencido.

Aspectos relevantes para o planejamento orçamentário, como a dívida pública, são ainda precariamente materializados nas leis de natureza orçamentária, especialmente a médio e longo prazos, impedindo que haja uma visão transparente de uma despesa que cada vez mais ocupa espaço no orçamento público, e cuja trajetória é de extrema importância para a condução das finanças públicas. Uma fragilidade no ordenamento jurídico que atinge um elemento crucial das informações necessárias para definir esses objetivos de médio e longo prazos, obscurecendo-as e impedindo que sejam democraticamente partilhadas com toda a sociedade.

Como se anunciou no início, vê-se que o Direito Financeiro, no que tange ao planejamento, tem muito a contribuir, sendo muitos os desafios a serem vencidos. Desafios que, por sua dimensão e dificuldade, exigem muita reflexão, estudos e análises profundas e detalhadas, o que certamente não é possível se fazer em um único trabalho. Mas o início do debate e das propostas que levem ao melhor caminho é o que se pretende fazer nas páginas que seguem.

# PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO: ASPECTOS CONCEITUAIS E BREVE HISTÓRICO

## 1.1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS: O ORÇAMENTO E SUA FUNÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

“A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”, afirmou o Ministro Carlos Britto, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.048-1, em 2008.<sup>1</sup> Uma frase que, embora proferida enquanto se debatia o tema de fundo ao longo das discussões que se travavam nessa paradigmática decisão de nossa Suprema Corte, há de ser recebida como a demonstração de uma verdade expressa em poucas e bem colocadas palavras.

A origem do orçamento se atribui ao art. 12 da *Magna Charta Libertatum*, de 1215, ao estabelecer que:

“Não serão lançados tributos sem consentimento do conselho geral do reino, a não ser para resgate da pessoa do Rei, para armar cavaleiro seu primogênito e para celebrar, uma única vez, o casamento da sua filha mais velha; e esses tributos não excederão limites razoáveis em seu montante. De igual maneira se procederá quanto aos impostos da cidade de Londres”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> STF, ADI 4.048-1/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2008.

<sup>2</sup> Em tradução livre. No original: “12. No scutage or aid is to be levied in our realm except by the common counsel of our realm. Unless it is for the ransom of our body, the knighting of our eldest son or the first marriage of our eldest daughter, and for these only a reasonable aid is to be levied. Aids from the city of London are to be treated likewise” (*Magna Carta*. The Foundation of Freedom – 1215-2015).



Mas o orçamento evoluiu muito ao longo desse longo período para atingir a condição da lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico após a Constituição. Uma evolução que o fez passar de um documento estático, que apenas previa receitas e autorizava despesas, em sua concepção tradicional, para ser um instrumento de gestão e de planejamento.<sup>3</sup> Deixa de ter prioritariamente essa função de instrumento de controle das despesas, que motivou sua criação, para ser uma ferramenta por meio da qual o Estado passa a conduzir-se, direcionando sua ação e a dos demais agentes econômicos. Estas últimas funções estão ainda em desenvolvimento e em implantação, e aquela como instrumento de planejamento – ainda em evolução, principalmente no que toca à implantação, – será o objeto central deste trabalho.

Essas novas funções, atualmente as principais, são reconhecidas e destacadas pelos estudiosos do tema.

Heleno Torres coloca o orçamento como verdadeiro

“meio transformador da sociedade segundo os fins e valores constitucionais do Estado. Este é o grande instrumento de ação dos governos e da sociedade para efetivar direitos e consagrar a justiça econômica, social e financeira em nosso País. Por isso, a grande revolução constitucional, no Brasil, será assumir o orçamento público sob a máxima efetividade que a Constituição Financeira postula, para dar concretude aos direitos e liberdades fundamentais, realizar o desenvolvimento, erradicar a pobreza e superar as desigualdades sociais e regionais ainda tão profundas”.

Após enfatizar a importância do orçamento, o jurista destaca sua função como instrumento de planejamento, ao ressaltar que

“toda a Administração sujeita-se às previsões orçamentárias que direcionam metas ou formulam programas a serem atingidos pelo Estado. Retirar do orçamento anual seu cariz programático equivaleria a convertê-lo numa mera conta de cunho estritamente contábil ou simples ato administrativo. Impõe-se, assim, uma interpretação sistemática para compreender o alcance material do plano plurianual em face do orçamento anual e de toda a Administração. Sua construção confere uma ampla gama de limitações à Administração, quanto à formação e aprovação dos orçamentos, bem como em relação às programações e planejamentos de natureza econômica”.<sup>4</sup>

Estevão Horvath assevera que, “sem sombra de dúvidas, um correto planejamento, devidamente juridicizado mediante a aprovação de leis correspondentes, e executado também da forma legalmente prevista, é o modo eficaz de contribuir

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 37-44.

<sup>4</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Teoria da constituição financeira*, p. 769.

para o atingimento dos ideais do Estado”,<sup>5</sup> completando: “a implementação do plano governamental se dá por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) que, conjuntamente, estabelecem os mecanismos de concretização das políticas públicas, seja no plano social ou econômico”.<sup>6</sup>

Adilson Dallari enfatiza a função do orçamento como instrumento de planejamento<sup>7</sup> e mostra que sua evolução caminhou justamente nesse sentido. Nas palavras do jurista,

“desde sua origem até os dias de hoje, o orçamento público sofreu uma série de inovações técnicas, aproximando-se cada vez mais de um processo de planejamento, chegando nos dias de hoje ao que se chama de orçamento-programa, que é a tradução em dotações ou verbas orçamentárias de um programa anual de governo. A propósito, a razão de ser do orçamento é exatamente a previsão dos gastos governamentais”.<sup>8</sup>

Teixeira Ribeiro também evidencia esses papéis do orçamento. Para o jurista português, o orçamento desempenha basicamente três funções: 1) relação das receitas com as despesas, pois “o Estado tem de orçar as suas despesas e as suas receitas a fim de se assegurar de que estas bastam a cobrir aquelas”; 2) fixação das despesas, que configura “uma previsão de gastos que os serviços não poderão ultrapassar”; e 3) exposição do plano financeiro, pois “é nele que se concretiza o plano da Administração: o desenvolvimento que vai dar-se ou as restrições que vão pôr-se à actividade dos serviços, bem como a importância dos recursos que vão transferir-se do sector privado para o sector público”. E segue afirmando que

“(...) o orçamento não desempenha apenas as suas funções de relacionar as receitas com as despesas e de fixar as despesas. Pois, através da previsão destas, fica a saber-se quanto o Estado se propõe despende com a organização e funcionamento de cada um dos serviços; como, através da previsão das receitas, fica a saber-se qual o contributo de cada um dos meios de financiamento. O orçamento representa, portanto, o próprio programa financeiro. É nele que se concretiza o plano da Administração: o

<sup>5</sup> HORVATH, Estevão. Orçamento público e planejamento. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba* – Direito Tributário, p. 134.

<sup>6</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*, p. 320.

<sup>7</sup> “Em síntese, a ordem jurídica, no tocante à disciplina das finanças públicas, não admite atuação empírica, incerta, insegura, desmedida ou mesmo aventureira e temerária. Como se nota, a lei orçamentária não é uma lei qualquer. Trata-se de uma lei essencial, indispensável, que não pode faltar” (DALLARI, Adilson A. Lei orçamentária – processo legislativo. Peculiaridades e decorrências. *Revista de Informação Legislativa*, p. 158).

<sup>8</sup> DALLARI, Adilson A. Lei orçamentária – processo legislativo, p. 158.

desenvolvimento que vai dar-se ou as restrições que vão pôr-se à atividade dos serviços, bem como a importância dos recursos que vão transferir-se do sector privado para o sector público. Aqui temos, por conseguinte, a terceira função do orçamento: exposição do plano financeiro”.<sup>9</sup>

Para Dino Jarach, as funções do orçamento são basicamente:

“a) determinar en cifras y por un período de tempo la futura actividad del estado para el cumplimiento de los cometidos que ha asumido; b) permitir el conocimiento y el control, por parte de la opinión pública y del Poder Legislativo, de la actividad financiera del gobierno; c) evidenciar el cálculo económico de la actividad financiera del Estado a través del cotejo de los gastos y de los recursos aprobados por el Parlamento; d) *coordinar el plan económico del sector público con el plan económico general* (grifo nosso). Esta función, cuya importancia aparece más notoria en las finanzas modernas por el papel que asume el Estado al redistribuir la riqueza y tender a asegurar la estabilidad y el desarrollo económicos, no se puede excluir – tampoco – en el esquema de las finanzas clásicas, por las limitaciones que se imponen al Estado en cuanto a la asignación óptima de los recursos y a la neutralidad del plan presupuestario”.<sup>10</sup>

Mais adiante, o jurista argentino fala sobre a necessidade de integração entre o *Presupuesto financiero* e o *Plan Económico Nacional*: “La idea general que las finanzas públicas constituyen (...) como promotor del desarrollo económico, sirven de base a la integración del Presupuesto financiero del Estado con el Plan económico nacional”,<sup>11</sup> mostrando ser esta, em destaque neste trabalho, uma importante função das ferramentas de planejamento orçamentário: a de integração entre os instrumentos de planejamento do Estado em âmbito nacional e os orçamentos públicos: “(...) Es éste un requisito de carácter instrumental para el propósito verdadero, que consiste en la integración del Presupuesto del Estado con el Plan económico nacional”.<sup>12</sup>

Com grande clareza e objetividade, Sainz de Bujanda também identifica três funções fundamentais dos orçamentos, destacando a de ser instrumento de planejamento:

“Pero cuando se habla, dentro de nuestra disciplina, de las funciones del Presupuesto, hemos de referirnos a aquellas que tienen relevancia jurídica. Cuales son, así consideradas, tales funciones? Pienso que pueden reconducirse a tres fundamentales, a saber: organizar, controlar y programar. (...) El Presupuesto cumple una función programadora. Esto acontece cuando el plan financiero se instrumenta jurídicamente como

<sup>9</sup> TEIXEIRA RIBEIRO, José Joaquim. *Lições de finanças públicas*, p. 57-59.

<sup>10</sup> JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*, p. 80-81.

<sup>11</sup> JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*, p. 96.

<sup>12</sup> JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*, p. 105.

‘parte’ de un programa o plan económico general, que tiene, a su vez, su propia articulación jurídica. En los ordenamientos en que esto ocurre, el Derecho financiero ha de ocuparse de las relaciones entre las técnicas presupuestarias y la planificación económica, lo que constituye uno de sus ingredientes sistematizadores”.<sup>13</sup>

A evolução das funções do orçamento é bem descrita pelos juristas franceses Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean-Pierre Lassale:

“(l)a fonction du budget a, d’autre part, évolué: dans um système d’Etat régalien le vote annuel du budget constituait l’acte politique majeur, à travers lequel le Parlement donnait aux services publics les moyens de fonctionner. Cette simplicité dans les objectifs s’est estompée à l’époque contemporaine, avec l’intégration de plus em plus poussée des finances publiques dans l’économie générale. Le budget est devenu un instrument conjoncturel. Il doit s’adapter et corriger les fluctuations économiques, don’t il est par ailleurs étroitement dépendant en ce qui concerne ses ressources”.<sup>14</sup>

Atualmente, não há como deixar de reconhecer ser o planejamento a função por excelência dos orçamentos públicos, que não mais podem ser vistos de forma isolada, apenas como sinônimos da Lei Orçamentária Anual. Esta passa a se contextualizar em um sistema mais amplo de planejamento governamental, mais especificamente no que ora denominamos planejamento orçamentário da Administração Pública, que, no Brasil, abrange as demais leis de natureza orçamentária já citadas, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

## 1.2 O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DELIMITAÇÕES DO CONTEÚDO E APROXIMAÇÃO DO CONCEITO

Planejamento é uma expressão de significado variado, múltiplo e amplo, e não se pode dizer que tenha um conceito preciso. Usado por diversos ramos científicos, é multidisciplinar, e, mesmo no âmbito do Direito, ainda comporta várias interpretações, tornando necessário delimitar e tornar mais preciso seu conteúdo. Uma busca em qualquer dicionário mostrará essa multiplicidade de significados, vários dos quais nenhuma relação ou interesse têm para este trabalho, mas evidenciam não ser simples extrair o exato conteúdo dessa palavra.

Pretende-se nesta obra analisar aspectos específicos do planejamento, a serem descritos e delimitados a fim de ter um foco do tema que se pretende abordar.

<sup>13</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Sistema de derecho financiero*, p. 417-419.

<sup>14</sup> BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*, p. 249.

De início, cumpre notar, desde logo, que, entre as diversas áreas do saber, o planejamento é objeto de estudo e aplicação na Administração, pública e privada, na Economia, na Engenharia, e, em praticamente todas as áreas, há, de alguma forma, a referência ao planejamento.

Restringindo-se ao Direito, vê-se especial referência ao planejamento nas áreas do Direito Financeiro, do Direito Econômico, do Direito Administrativo e do Direito Tributário, entre outras, em cada uma delas com abrangência, alcance e significado próprios, que por vezes se inter-relacionam, mas nem sempre são coincidentes.

Como já exposto, esta obra abordará o tema no âmbito do Direito Financeiro, que tem como objeto de estudo os princípios e as regras que regem a atividade financeira do Estado, compreendendo a arrecadação de receitas, orçamento, despesas, controle, partilha federativa e responsabilidade fiscal.<sup>15</sup> É nesse aspecto que se concentrará a investigação sobre os diversos pontos que serão abordados, de modo que se pretende alcançar os diversos objetivos propostos pelo trabalho pela análise a partir de aspectos jurídicos do planejamento no âmbito das finanças públicas, usualmente denominado planejamento do setor público ou planejamento governamental,<sup>16</sup> e que, conforme será exposto, melhor se ajusta, para os fins específicos desta tese, a ser chamado de *Planejamento orçamentário da Administração Pública*.

Nem sempre é fácil delimitar com absoluta precisão as fronteiras entre as diversas concepções passíveis de haver do planejamento governamental, e, em algumas delas, essas linhas demarcatórias terão menor nitidez, como é o caso daquelas que delimitam os campos entre o Direito Financeiro e o Direito Econômico no trato do tema.

Não se tem a pretensão de apresentar definições e conceitos absolutamente precisos, que permitam conclusões definitivas sobre o tema; no entanto, almeja-se ser possível distinguir com melhor nitidez o objeto de estudo de forma a possibilitar a compreensão da existência de uma concepção específica do planejamento

---

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Regis F. *Curso de direito financeiro*, p. 106-107.

<sup>16</sup> Não se pretende estabelecer distinção entre essas expressões para os fins deste trabalho, que as utilizará indistintamente, com o mesmo significado, até mesmo para que se permita reproduzir as palavras utilizadas pelos diversos autores que tratam do tema. A expressão “planejamento governamental”, registre-se, é utilizada pela legislação brasileira, como se vê da Lei n. 13.249, de 2016, que instituiu o Plano Plurianual para o período 2016-2019 (“Art. 2º: O PPA 2016-2019 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas...”).

governamental no âmbito do Direito Financeiro, com contornos e características próprios, cujo enfoque dar-se-á nos seus aspectos orçamentários.

O próprio texto constitucional permite reconhecer um tratamento diferenciado no ponto em que há maior proximidade na concepção de planejamento governamental, que são as áreas do Direito Econômico e do Direito Financeiro.

O art. 174 da Constituição, que integra o Título VII, “Da ordem econômica e financeira”, estabelece que, “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e *planejamento*, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, e continua no § 1º dispondo que “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do *planejamento* do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (grifo nosso). O art. 21, IX, da Constituição, ao cuidar das competências da União, estabelece que lhe cabe “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

O art. 165, por seu turno, ao tratar dos orçamentos públicos, estabelece que “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais”.

Ambas são normas que claramente tratam do planejamento governamental.

A primeira concepção, integrando essencialmente o objeto de estudo do Direito Econômico, que se ocupa da ordenação jurídica da política econômica do Estado,<sup>17</sup> é a que podemos denominar **planejamento econômico governamental**. Evidentemente, a expressão abrange aspectos mais amplos do planejamento governamental, incluindo, por exemplo, os sociais, sendo também coerente denominá-la planejamento econômico-social governamental, mas entendo adequada e suficiente a primeira expressão, compreendida em seu sentido amplo. Vê-se também que é uma concepção do planejamento voltada ao âmbito nacional, compreendendo o Estado como um todo, na qual se ajustam melhor as discussões sobre seus rumos e políticas de caráter geral, ainda que se possam desdobrar em setores e regiões específicas, mas sempre tendo em vista a nação em seu conjunto. É o *planejamento do desenvolvimento nacional*, como bem coloca Eros Grau, ou, por referir-se essencialmente à atividade econômica do Estado, o *planejamento do desenvolvimento econômico*.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 149.

<sup>18</sup> GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 303.

Um planejamento que já se caracteriza como um instrumento fundamental para o desenvolvimento, como bem destacado por Gilberto Bercovici, referindo-se ao planejamento nessa concepção *lato sensu*:

“O planejamento é absolutamente necessário para a promoção do desenvolvimento. As atividades do Estado devem ser coordenadas para o desenvolvimento econômico e social e esta coordenação se dá por meio do planejamento, que não se limita a definir diretrizes e metas, mas determina, também, os meios para a realização destes objetivos”.<sup>19</sup>

A segunda, que se insere no objeto de estudo do Direito Financeiro, e cuida do planejamento em cada ente da federação, por meio das leis orçamentárias, constituindo-se em um *planejamento orçamentário governamental*. Essa acepção de planejamento, não obstante também se destine a todo o Estado, tem um caráter essencialmente instrumental,<sup>20</sup> *voltado à Administração Pública*, motivo pela qual pode ser também denominada **planejamento orçamentário da Administração Pública**, e se operacionaliza basicamente por leis próprias de cada um dos entes federados, razão pela qual o centro de suas preocupações está nas técnicas e nos meios jurídicos por meio dos quais a Administração Pública (em seu sentido lato, ou conjunto de administrações públicas, caso acolhida uma acepção mais restrita, admitindo-se uma para cada ente da Federação) materializará e coordenará as ações governamentais com as quais promoverá o bem comum e atingirá seus objetivos.<sup>21</sup>

O próprio texto constitucional permite essa interpretação. O art. 174 fala que, como agente normativo (...), o *Estado* exercerá (...), e o art. 165, § 1º, faz expressa referência à *Administração Pública Federal*.

---

<sup>19</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*, p. 191.

<sup>20</sup> O caráter instrumental do planejamento, a essência do planejamento orçamentário, é destacado em vários autores, como se vê em Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “Em suma, o *planejamento estatal* deve ser entendido nada mais do que um *conceito instrumental*: mera *técnica social* para programar e desenvolver a correta concentração de *poder* necessária para que possa ser eficientemente empregada pelo aparelho administrativo do Estado para a racionalização de suas próprias atividades, em suas diversas *funções*; sempre operando sob *diretrizes constitucionais* e em *benefício da sociedade*, na concentração e direção dos meios que dela retira para alcançar as finalidades de interesse geral” (*Curso de direito administrativo*, p. 580-581).

<sup>21</sup> James Giacomoni identifica que a Constituição brasileira “concebe duas modalidades de planos”, de forma assemelhada ao que foi exposto. “A primeira envolve os chamados planos de desenvolvimento econômico e social e está a serviço da concepção do Estado intervencionista. Tais planos assumem papel determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (...) A outra modalidade é o plano plurianual, voltado à *programação da Administração Pública* e claramente idealizado como guia plurianual para as autorizações orçamentárias anuais” (*Orçamento público*, p. 193, grifo nosso).

É nessa segunda concepção que concentraremos este estudo, ainda que não o façamos de forma exclusiva, pois, como se poderá ver ao longo do texto, as diversas noções do planejamento governamental serão sempre necessárias para explicitar as ideias que se pretende desenvolver.

Demonstrar-se-á que o planejamento orçamentário da Administração Pública é instrumento fundamental e imprescindível para que os Estados – em especial o brasileiro, no qual se concentrará a análise a ser efetuada –, atinjam os objetivos a que se propuseram.

A República Federativa do Brasil tem seus objetivos fundamentais expressos no art. 3º da Constituição:

- a) construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- b) garantir o desenvolvimento nacional;
- c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e
- d) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esses objetivos, como se pretende demonstrar, somente serão atingidos na sua plenitude, no tempo e modo adequados, com a institucionalização e a efetiva implantação de um sistema de planejamento orçamentário da Administração Pública que coordene os recursos naturais, humanos, materiais e financeiros de forma eficiente, e que seja capaz de conduzir os esforços de nossa sociedade harmonicamente para alcançá-los e torná-los uma realidade.

### **1.3 ACEPÇÕES DO TERMO PLANEJAMENTO | PLANEJAMENTO ECONÔMICO, PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO, PLANO, PROGRAMAÇÃO, POLÍTICA PÚBLICA**

O planejamento do setor público compreende um complexo conjunto de atos que se coordenam para fixar e alcançar objetivos almejados pelo Estado.

De início, é relevante destacar que, sendo o planejamento um tema multidisciplinar, objeto de estudo por várias ciências, como já ressaltado, para o Direito interessam as normas pelas quais se efetivará.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Nesse sentido, Floriano Marques Neto e João Eduardo Queiroz expõe que, para a Economia, o planejamento é uma subordinação dos fatores econômicos a um plano preestabelecido pelo Poder Público, enquanto, para o Direito, planejamento é a normatização da institucionalização das transformações sociais e econômicas (Planejamento. In: CARDOZO, José



O Professor Eros Grau, em sua obra de referência no tema, conceitua o planejamento econômico como a

“forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado”.<sup>23</sup>

Em sentido semelhante, bem pontua Gilberto Bercovici, para quem “o fundamento da ideia de planejamento é a perseguição de fins que alterem a situação econômica e social vivida naquele momento. É uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro”.<sup>24</sup> O planejamento, como ressalta este mesmo autor, em uma concepção acolhida por muitos estudiosos do tema,

“coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações”.<sup>25-26</sup>

Importa destacar que, nesta hipótese, vê-se o planejamento como um conceito de dimensão mais ampla, abrangendo a coordenação das atividades governamentais voltadas ao futuro, em uma perspectiva macroeconômica, para perseguir objetivos que alterem a situação econômica e social, a partir de uma visão do Estado, sendo o plano uma materialização da expressão da política geral deste.

---

Eduardo M.; QUEIROZ, João Eduardo L.; SANTOS, Márcia Walquíria B. (Coord.). *Direito administrativo econômico*, p. 686).

<sup>23</sup> MARQUES NETO, Floriano; QUEIROZ, João Eduardo. Planejamento, p. 65.

<sup>24</sup> BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico, p. 146.

<sup>25</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Planejamento e políticas públicas*, p. 145.

<sup>26</sup> Como se pode observar em outros textos específicos sobre o tema, exemplificando com o artigo de Mauro Jacobbo, que destaca a precedência do planejamento sobre os demais atos da administração (“O planejamento é a primeira das funções básicas a administração (planejamento, organização, direção e controle), pois serve exatamente de base para as demais funções. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência, gera ações”) e a sua característica de ser também um processo que compreende um conjunto de atos coordenados e sucessivos: “também o planejamento precisa ser entendido como um processo, ou seja, um conjunto de passos e procedimentos combinados e executados em sequência a fim de produzir um resultado” (O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, p. 75-76).

É nesse ponto que importa evidenciar que o planejamento governamental, no seu aspecto orçamentário, ao qual passamos a nos referir como *planejamento orçamentário da Administração Pública*, compreende justamente essa materialização do planejamento do Estado na Administração Pública, que se concretizará, a médio e curto prazos, nas leis orçamentárias previstas na Constituição *para cada um dos entes da Federação*. Não há que se confundir, pois, um planejamento, no mais das vezes, *nacional*, do Estado, a que preferimos conceber no bojo da ideia de planejamento econômico governamental, com o planejamento expresso nas leis orçamentárias de cada ente federado.

O planejamento, a que se refere Bercovici, “está, assim, sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do *status quo* econômico e social”, não existindo planejamento “neutro”, “pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos, consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional”.<sup>27</sup> No mesmo sentido, alinha-se Cabral de Moncada, em outra obra de leitura indispensável sobre o planejamento econômico:

“A planificação surge como um processo de intervenção do Estado, qualificada por certas características especiais, já apontadas, e oferece-se como uma metodologia axiologicamente *não neutra*, ou seja, comprometida, porque entra sempre em conflito com o ‘*status quo*’ econômico e social recusando-lhe as consequências globais”.<sup>28</sup>

De fato. No entanto, esse planejamento é o que estamos chamando *planejamento econômico governamental*, em que, politicamente, serão feitas as escolhas destinadas a conduzir o Estado – no caso, o Brasil – na direção de atingir os objetivos fundamentais consagrados na Constituição.

Nesse sentido, quando Bercovici diz, com propriedade, que

“o planejamento não pode ser reduzido ao orçamento (...) porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para a atuação do Estado (...) que servem também de orientação para os investimentos do setor privado. (...) A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas socioeconômicas”.<sup>29</sup>

E, mais recentemente, no mesmo sentido, completa, ressaltando a injustificável omissão do Estado brasileiro em sua função planejadora nos termos previstos pelo art. 174:

<sup>27</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*, p. 192-193.

<sup>28</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *A problemática jurídica do planejamento econômico*, p. 46.

<sup>29</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*, p. 208. No mesmo sentido, manifesta-se no texto “Planejamento e políticas públicas”, p. 157.

“Apesar da crise, na Constituição de 1988 foi prevista a obrigação da função de planejamento para o Estado em seu artigo 174, *caput*: ‘Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado’. O Estado brasileiro, portanto, não pode se limitar a fiscalizar e incentivar os agentes econômicos privados; deve também planejar. O modelo de planejamento previsto na Constituição de 1988 visa à instituição de um sistema de planejamento com grande participação do Poder Legislativo, nível elevado de compatibilidade entre plano e orçamento, e sua subordinação aos objetivos fundamentais da República, expressos, por exemplo, no artigo 3º do texto constitucional. Na Constituição, estão estipuladas as bases para um planejamento democrático, com aumento da transparência e controle sobre o gasto público, ao exigir coerência entre o gasto anual do governo e o planejamento de médio e longo prazos. A grande dificuldade situa-se na falta de vontade e/ou condição política para implementar novamente o planejamento estatal. Essa falta de vontade e/ou condição política em planejar é patente no descumprimento da determinação constitucional de estabelecimento de uma legislação sistemática do planejamento, conforme o artigo 174, parágrafo 1º, que, até hoje, não foi elaborada de maneira adequada. Ou seja, desde 1979, com a revogação dos atos institucionais e complementares, o Brasil não possui nenhuma lei que regule o planejamento nacional. A Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, embora pretenda organizar ‘sob a forma de sistema’ as atividades de planejamento, não institui um verdadeiro Sistema Nacional de Planejamento, nos termos do artigo 174, parágrafo 1º da Constituição de 1988”.<sup>30</sup>

Refere-se o professor de Direito Econômico ao ora denominado planejamento econômico governamental, no que suas palavras fazem todo o sentido.

No entanto, não vemos como possível a viabilização do planejamento (no sentido dado pelos autores ora citados à expressão, que preferimos definir, repetimos, como planejamento econômico governamental) sem a redução deste, em algum momento, aos orçamentos públicos, compreendidos estes em seu sentido mais amplo, abrangendo não somente as leis orçamentárias anuais, mas também os planos plurianuais e as leis de diretrizes orçamentárias (para exemplificar na hipótese brasileira) – ou seja, mediante a utilização de um sistema de *Planejamento orçamentário da Administração Pública* (que a professora portuguesa Nazaré Cabral prefere denominar “programação orçamental”, como se verá mais adiante).

Isto porque, ao planejar a ação do Estado, uma vez feitas as escolhas, há necessidade de concretizá-las, transformando-as em medidas efetivas que permitam

---

<sup>30</sup> BERCOVICI, Gilberto. O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento. *Consultor Jurídico*, p. 1.

conduzir a Administração Pública, caso em que o planejamento passa a assumir uma função de natureza mais técnica, reduzindo-se a discricionariedade do administrador, a quem competirá dar cumprimento ao que foi estabelecido. O sistema de planejamento orçamentário passa a ser um caminho institucional percorrido para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República brasileira e a consequente realização dos direitos sociais.<sup>31</sup>

É nesse momento que identificamos o que já foi explicitado como *Planejamento orçamentário da Administração Pública*, quando as escolhas políticas que resultaram em definição concreta das ações governamentais a serem implementadas serão transformadas em documentos – no caso brasileiro, essencialmente, nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA, como se verá a seguir).

Outros autores têm essa mesma percepção. Giuliani Fonrouge aponta as características particulares daquele que chama orçamento financeiro em contraste com o também por ele denominado orçamento econômico, que refletiria a atividade econômica do Estado. Essa distinção se aproxima daquela que foi feita, até aqui, entre planejamento orçamentário e planejamento econômico:

“A diferencia del concepto tradicional, la doctrina moderna considera al presupuesto del Estado – el presupuesto financiero propiamente dicho – como parte integrante de un documento más amplio, que refleja toda la actividad económica de la Nación y que, por esto, se denomina *presupuesto nacional*, o *presupuesto económico* o *presupuesto económico de la Nación*, y es concebido como ‘un acto de previsión integral de los ingresos y gastos probables de la Nación durante determinado período’.

Esse *orçamento econômico* mencionado por Fonrouge não seria, como o próprio ressalta, um orçamento propriamente dito, mas um conjunto de informações econômicas.

“En realidad no corresponde exagerar la oposición entre el concepto tradicional y el moderno, pues para hablar con propiedad, el presupuesto económico no es un ‘presupuesto’ en el sentido técnico del vocablo, ‘sino más bien una cuenta nacional, un cuadro económico que facilita la administración de los recursos nacionales por el Estado’, carente de contenido jurídico y que no constituye un acto legal y obligatorio; simplemente, es un ‘instrumento de orientación’. Por lo demás, el presupuesto económico no reemplaza ni absorbe al presupuesto financiero, ya que tiende a completarlo, porque, en suma, constituye un elemento de información para la adecuada confección del presupuesto financiero”.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Nas palavras de Luiz Fernando Arantes Paulo, “O sistema de planejamento e orçamento é o caminho institucional para a realização dos direitos sociais” (Os caminhos para os direitos sociais na Constituição brasileira. *Revista Brasileira de Orçamento Público*, p. 19).

<sup>32</sup> FONROUGE, Giuliano Carlos M. *Derecho financiero*, p. 147-148.

Sainz de Bujanda evidencia também esse planejamento de natureza econômica ao fazer referência a “un *Presupuesto nacional*, cuyo fin es establecer una eficaz coordinación entre la actividad financiera del Estado y el desenvolvimiento general de la economía del país”.<sup>33</sup> E deixa bastante clara a necessária relação entre os instrumentos de planejamento:

“En esquema, puede afirmarse que los ordenamientos conocen tres tipos de instrumentos de política económico-financiera, a saber: 1º El Plan económico – vinculante, indicativo o mixto –; 2º El Presupuesto financiero público-estatal o de otro nivel político y administrativo; y 3º Los Informes económico-financieros que explican y enmarcan la aplicación del Presupuesto. Un Sistema de derecho financiero tiene, pues, que plantearse estos problemas: 1º La conexión jurídica entre el Plan – cuando existe – y el Presupuesto; 2º El tratamiento, dentro del sector público, de una pluralidad de Presupuestos financieros, y 3º El valor jurídico de los llamados ‘Informes económico-financieros’”.<sup>34</sup>

Helena Torres segue na mesma linha, evidenciando a conexão necessária do planejamento orçamentário com o dirigismo estatal para dar eficácia ao sistema de planejamento econômico: “O planejamento orçamentário é o mínimo de eficácia do art. 174, que não se pode limitar ou bastar por estes, de duração restrita no tempo, mas que permite sua conexão com a regulação da ordem econômica e com o dirigismo estatal”, sendo esta exatamente “a relação que se coloca entre o planejamento das leis de orçamento (programas de curto prazo) com o regime constitucional de planejamento do art. 174 da CF, de amplitude maior e de longa duração”.<sup>35</sup>

O *planejamento orçamentário da Administração Pública* materializa-se em planos – no Brasil, juridicamente, temos, como principais documentos representativos deles, as já citadas três leis de natureza orçamentária, a saber, o Plano Plurianual (PPA), que representa o que pode ser considerado um planejamento (ou plano) de médio prazo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), documento que, além de cumprir as funções próprias do orçamento público, materializa um planejamento de curto prazo; e a LDO exerce verdadeiro “elo” entre o PPA e a LOA.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Hacienda y derecho*. Introducción al derecho financiero de nuestro tiempo, p. 79.

<sup>34</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Sistema de derecho financiero*, p. 436.

<sup>35</sup> TORRES, Helena Taveira. *Direito constitucional financeiro*. Teoria da constituição financeira, p. 352-353.

<sup>36</sup> Cabe observar desde já, para retomar o debate oportunamente, que não houve uma definição clara das funções do PPA, conforme ressalta Weder de Oliveira, por parte do legislador cons-

Admissível, como se pode entrever da opinião de alguns autores, que aquilo que ora se denomina planejamento orçamentário da Administração Pública seja, na verdade, um plano, ou, melhor expressando, conjunto ou sistema de planos, e não propriamente um planejamento, expressão que se reservaria apenas ao âmbito do planejamento econômico governamental.

Com efeito. Para o jurista Eros Grau, planejamento não se confunde com plano, que é “a expressão documental da projeção de uma série de atos de intervencionismo”.<sup>37</sup> Em se utilizando das palavras de Carlos Matus, segundo o qual “o plano é o produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos”, e, mais adiante, “um plano é um compromisso que anuncia resultados, ainda que tais resultados não dependem inteira ou principalmente do cumprimento daqueles compromissos”,<sup>38</sup> é possível compreender tais documentos como “planos”, admitindo-se essa acepção, que pode ser considerada mais restrita, do termo.<sup>39</sup>

Por sua vez, a expressão “plano”, se analisada em sua acepção ampla, não se mostra de todo adequada para definir a “redução” do planejamento econômico governamental ao orçamento. Muitos dos planos já implementados, e outros por implementar, como os que se referem a setores específicos da atuação do Estado, por exemplo, o Plano Nacional de Educação, o Plano Nacional de Cultura e outros, são documentos que até mesmo trazem disposições de natureza orçamentária, mas não se resumem a elas, nem chegam a representar o aspecto principal dos referidos documentos, que traduzem diretrizes de caráter nacional, abrangendo

---

tituinte. “Não soube dizer com consistência e coerência o que pretendia com o PPA: não queria um instrumento semelhante ao fracassado orçamento plurianual de investimentos (OPI), anteriormente vigente, e por outro lado também não fez dele um instrumento de planejamento global do Estado, destinando-o apenas às despesas de capital e programas de duração continuada, conferindo-lhe porém posição do mais alto relevo, submetendo a ele planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição” (*Curso de responsabilidade fiscal*, p. 310).

<sup>37</sup> GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 76.

<sup>38</sup> MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*, p. 115.

<sup>39</sup> E ao se falar em “plano”, no contexto de planejamento, não há que se considerar tais os atos da administração que recebem essa denominação, mas pouco ou nada se relacionam com a atividade planejadora do Estado. É o caso, por exemplo, dos “planos” de estabilização monetária, como os ocorridos no Brasil, a exemplificar com os chamados “Plano Cruzado”, “Plano Bresser”, “Plano Verão” e outros, cujas finalidades não estão voltadas a definir objetivos da administração, sendo verdadeiramente atos que configuram verdadeiramente um “não planejamento”, na bem colocada expressão de Eros Grau (*A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 303).

diversos aspectos de interesse para o desenvolvimento das políticas públicas do respectivo setor.

A utilização da expressão “planejamento” para referir-se ao sistema que se compõe, entre outros instrumentos, pelas leis de natureza orçamentária, por meio das quais se operacionaliza a condução dos rumos, a médio e curto prazos, do Estado, abrangendo todos os entes da Federação, é mera questão semântica, de escolha de uma expressão que permita identificar e compreender esse fenômeno.

Washington Peluso Albino e Souza também traz sua contribuição ao tema, distinguindo “planejamento” de “plano”. Segundo o destacado professor de Direito Econômico, o planejamento, também denominado “planificação”,

“constitui o ‘ato de planejar’, e prende-se essencialmente à ideia de racionalizar o emprego de meios disponíveis para deles retirar os efeitos mais favoráveis. Seu conceito está intimamente ligado ao sentido do que seja o ‘econômico’, visto como este traduz o intuito de obter a ‘maior vantagem’ do emprego dos meios escassos, para a sua consecução. Levada adiante a ideia da ‘planificação’ como ‘ação de planejar’, poderemos esmiuçar mais o sentido do termo ‘Planejamento’ e atribuir-lhe ligação íntima com a adoção de ‘planificação’, isto é, a ‘determinação’ (já de natureza política) de se aplicar a ‘planificação’ como método de intervir, ou seja, de concretizar a intervenção do Estado no domínio econômico”.<sup>40</sup>

Vê-se que a concepção do autor do termo planejamento é estreitamente ligada à noção que se procura estabelecer de planejamento econômico governamental. E continua o autor, distinguindo do que se concebe por “plano”:

“Neste caso, ‘plano’ é o documento, a ‘peça técnica’ decorrente da ‘ação de planejar’, da ‘planificação’, quando se adota a orientação político-econômica de ‘intervenção’ pelo ‘Planejamento’.

Chamaremos, portanto, ao ‘plano’ de ‘peça técnica’, na fase de documento no qual estão inseridos os elementos que definem a situação econômica e indicam medidas para que possam ser atingidos os ‘objetivos’ considerados convenientes pelos seus elaboradores”.<sup>41</sup>

E segue mostrando que o plano representa a expressão técnica dos estudos e está em um estágio anterior à apreciação de natureza política, atingindo-se a fase de planejamento quando tiver base legal, e o plano passar a ser expresso em uma lei. E, então, a ‘lei do plano’ passa a ter legitimidade na ordem jurídica do Estado de Direito, sedo instrumento fundamental da política econômica.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> SOUZA, Washington Peluso A. *Primeiras linhas de direito econômico*, p. 372.

<sup>41</sup> SOUZA, Washington Peluso A. *Primeiras linhas de direito econômico*, p. 372.

<sup>42</sup> SOUZA, Washington Peluso A. *Primeiras linhas de direito econômico*, p. 372-373.

Mais à frente, deixa evidente que a linguagem técnica em matéria de planejamento não tem unanimidade, fazendo referência às diversas expressões empregadas, como “plano”, “projeto”, “programa”, “metas” e “objetivos”:

“O ‘Plano’ seria o documento amplo, final. Compor-se-ia de ‘projetos’, que seriam como que o desdobramento detalhado do Plano, em seus ‘objetivos’. O ‘Programa’, de âmbito limitado, figuraria, ou não, como parte do Plano. Por sua vez, os ‘Objetivos’ são fundamentais na estrutura de ambos. Constituem os resultados finais e completos a serem atingidos. Tanto ‘Plano’ quanto ‘Programa’ desdobram-se em ‘metas’, ou seja, em partes ligadas a um sentido sequencial e que, uma vez completadas, garantirão o cumprimento dos ‘Objetivos’. (...) essa terminologia costuma ser confundida pelos próprios técnicos de Planificação, entre nós, que chegaram a apresentar ao País um ‘Plano de Metas’. Se lhe tivessem dado o sentido de conjunto, apesar de seu tratamento por partes, teria sido melhor denominá-lo ‘Metas de um Plano’”.<sup>43</sup>

A multiplicidade de conceitos e a dificuldade de dar-lhes um delineamento uniforme são bem expostas por Floriano Marques Neto e João Eduardo Queiroz, que mostram as várias concepções para, ao final, proporem seu conceito:

“Fixando nosso conceito em relação a esses termos, temos que: a *planificação* seria o processo pelo qual são definidos os pressupostos do planejamento; o *planejamento* é todo o arcabouço axiológico, conceitual e teórico voltado para a seleção de objetivos, fixação de metas e previsão e disposição de meios para efetivá-las. Já o instrumento jurídico-normativo que formaliza o planejamento, para que possa ser executado, é o *plano*”.<sup>44</sup>

Outra expressão também associada ao planejamento é *política pública*, também carecedora de precisão em sua conceituação, mas cujas referências, no sentido de identificar melhor seu conteúdo, convêm mencionar.

A professora Maria Paula Dallari Bucci, seguramente a jurista que mais se aprofundou no tema, expõe a questão e permite identificar e relacionar os conceitos de política pública com os de planejamento e plano.

A autora define políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”,<sup>45</sup> mas reconhece que “política pública é uma locução polissêmica cuja conceituação só pode ser estipulativa”.<sup>46</sup> Mostra que as políticas são “instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by*

<sup>43</sup> SOUZA, Washington Peluso A. *Primeiras linhas de direito econômico*, p. 374.

<sup>44</sup> MARQUES NETO, Floriano; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. *Planejamento*, p. 685.

<sup>45</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 241.

<sup>46</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 251.



*law*”, de modo que a função de governar torna-se “o núcleo da ideia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas”.<sup>47</sup> Em seguida, evidencia essa proximidade entre a política pública e o plano. Reconhece que

“frequentemente as políticas públicas se exteriorizam através de planos (embora com eles não se confundam), que podem ter caráter geral, como o Plano Nacional de Desenvolvimento, regional, ou ainda setorial, quando se trata, por exemplo, do Plano Nacional de Saúde, do Plano de Educação etc. Nesses casos, o instrumento normativo do plano é a lei, na qual se estabelecem os objetivos da política, os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições de implementação”.

E deixa claro que “a política é mais ampla que o plano e define-se como processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados”, de modo que a “política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou programa”<sup>48</sup> (grifo nosso).

Com efeito, vê-se que as políticas públicas transcendem não só o aspecto normativo, mas também a própria estrutura administrativa do Estado, pois se sobrepõe à organização federativa, uma vez que muitas delas – não seria desarrazoado dizer, a maioria – são realizadas em regime de cooperação federativa. E transcendem também a própria organização setorial da Administração Pública, por abrangerem várias vezes uma multiplicidade de órgãos integrantes de diversas áreas da administração, o que se constatará oportunamente, por ocasião da referência às políticas e agendas transversais. E a autora não deixa de ressaltar também que as políticas públicas não se limitam aos aspectos orçamentários, o que evidencia sua abrangência, indo além do planejamento orçamentário:

“A alocação de meios para as políticas públicas abrange possibilidades amplas e diversas, além dos recursos orçamentários. Os meios públicos disponíveis para a implementação de uma política pública podem compreender também créditos fiscais, empréstimos públicos, cessão de uso de áreas ou bens públicos e recursos humanos e materiais”.<sup>49</sup>

E a questão se complexifica na medida em que o ordenamento jurídico não faz distinção clara entre essas expressões, que se encontram de forma bastante aleatória nos textos legais. Luiz Fernando Arantes Paulo exemplifica que as denominações política, plano e programa aparecem na Constituição em vários dispositivos

---

<sup>47</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 252.

<sup>48</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 259.

<sup>49</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, p. 174.

indicando tratar-se de casos de planejamento. Mostra que: “a expressão ‘política’ como forma de planejamento aparece em vinte e quatro dispositivos na Constituição Federal de 1988” (enumera no Quadro 1 da página 6); “entre os anos de 2000 e 2014, foram publicadas dezoito leis versando sobre políticas nacionais” (enumeradas no Quadro 2 da página 8); a “Constituição dispõe expressamente sobre planos como expressão do planejamento público”, conforme se vê em vários dispositivos, que enumera no Quadro 2 (página 11); também são numerosos os dispositivos da Constituição em que aparece a expressão “programa” como expressão do planejamento (conforme Quadro 5 da página 14); e, além dos programas que integram o plano plurianual e as leis orçamentárias, há muitos programas estabelecidos por leis específicas (exemplifica no Quadro 6, página 15).<sup>50</sup> O que se pode inferir é que a legislação trata de maneira pouco técnica a questão do planejamento e as várias expressões pelas quais ele se manifesta.

Mas o que importa, efetivamente, é identificar determinado fenômeno, como é o que ora se faz, e explicitar, da forma mais clara e precisa possível, a expressão utilizada para denominá-lo, dando-lhe os contornos de modo a permitir que o leitor possa compreender o objeto de estudo e suas limitações.

O *planejamento orçamentário da Administração Pública* aproxima-se ao conceito que Nazaré Cabral estabelece para *programação*. A autora, em obra de referência no tema, mostra haver dificuldades na distinção entre planejamento e programação, conceitos afins muitas vezes vistos como sinônimos. Traz ela considerações relevantes e interessantes, que merecem destaque e permitem um aprofundamento na tentativa de melhor esclarecer os conceitos. Ao relacionar a programação com o planejamento, mostra haver uma relação que se concretiza de diferentes formas. Diz ela:<sup>51</sup>

“i) A programação como *elemento* do planejamento, na medida em que aquele se decompõe e organiza por programas e projetos. É neste sentido que se vem afirmando que, de um dado plano global, fazem parte programas *sectoriais* que dele constituem desagregações e especificações;

ii) a programação como *componente técnica* do planejamento, na medida em que este faça apelo a técnicas de programação (v.g. a construção de *modelos de programação*, que possam servir objectivos previsionais, de curto, médio e longo prazo). E concomitantemente; iii) a programação como *processo de optimização* do planejamento (v.g. a *programação dinâmica*)”.

<sup>50</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. Os caminhos para os direitos sociais na Constituição Brasileira. *Revista Brasileira de Orçamento Público*, p. 4-24.

<sup>51</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 46.

E, mais adiante, ao estabelecer distinções entre conceitos:<sup>52</sup>

“vi) (...) se o horizonte temporal do planejamento económico é, *no limite*, o longo prazo, a programação apresenta predominantemente uma óptica temporal de curto prazo (ainda que, progressivamente, se tenha aproximado das técnicas de previsão de médio prazo, pensadas de início para os planos quadrienais ou quinquenais, ostentando uma característica de plurianualidade; vii) (...) o planejamento se apresenta como um “olhar” organizado sobre o futuro fixado num determinado momento, a programação é um processo contínuo de *ir fazendo* previsões e comprovando a sua validade à medida que se vai consumando a respectiva implementação; (...) planejamento pres-supõe (...) período temporal (...) previamente fixado e congelado, ao passo que a programação se baseia numa técnica flexível de *deslize* ao longo do tempo”.

Na mesma linha, segue ao dizer que “Um elemento caracterizador da programação prende-se com o respectivo *horizonte temporal*. (...) A programação acolhe uma perspectiva que é fundamentalmente de curto (1 ano) e de médio prazos (2 a 5 anos)”.<sup>53</sup>

Nazaré Cabral reconhece haver essa similaridade entre planejamento e o que ela denomina programação:

“Às vezes, a programação e o planejamento aparecem como sinónimos ou como conceitos afins; noutras ocasiões, a programação surge como uma das *formas* de planejamento; noutras, como seu *elemento integrante* e, muito especialmente, não raro, como *método* ou *técnica* de planejamento”.<sup>54</sup>

Justifica-se, por conseguinte, que tais conceitos não possam ser considerados precisos, admitindo-se estabelecer critérios próprios com os quais se possam construir expressões para delimitar adequadamente o objeto de estudo.

A ideia de programação que a citada autora nos dá, neste ponto, mostra uma aproximação bastante significativa com o sistema do ora denominado *planejamento orçamentário da Administração Pública* no Brasil de hoje, em que podemos identificar claramente a existência de um documento de caráter plurianual de médio prazo (atualmente quadrienal, período equivalente a um mandato), que é o Plano Plurianual, o de curto prazo, a Lei Orçamentária Anual, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que, além de exercer a função de associar as previsões quadrienais do PPA às disposições anuais que constarão da LOA, a partir da Lei de Responsabili-

---

<sup>52</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 153-155.

<sup>53</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 175.

<sup>54</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 39.

dade Fiscal, passou a conter o Anexo de Metas Fiscais, com previsão das “metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referem e para os dois seguintes”, deixando clara a implementação nos termos do que foi delineado pela autora citada, em um processo contínuo de previsões, com uso de uma técnica flexível, caracterizando um sistema de *planejamento deslizando*.<sup>55</sup>

O sistema de planejamento deslizando mostra-se ainda mais ajustável ao sistema orçamentário brasileiro se for considerada a necessidade de compatibilização federativa, especialmente porque, no País, atualmente, não há coincidência nos mandatos dos chefes dos poderes executivos e, por consequência, dos planos plurianuais. As eleições dos prefeitos ocorrem no meio do mandato do presidente da República e dos governadores dos estados, de modo que os planos plurianuais federais e estaduais estão sempre em andamento quando têm início os planos plurianuais municipais, e, de outra parte, estão vigentes os planos plurianuais municipais quando surgem os planos plurianuais federais e estaduais. A existência de inúmeras políticas públicas em cooperação federativa e a necessidade de compatibilização das ações de todas as esferas de governo mostram a conveniência de sistemas de planejamento deslizando, que permitem coordená-las de forma mais eficiente e com maior segurança jurídica e previsibilidade.

O papel do PPA no ordenamento jurídico brasileiro como instrumento de programação plurianual das despesas, e, portanto, com claro viés orçamentário, é evidenciado por Ronaldo Garcia, estudioso do tema, ao discorrer sobre as funções do PPA:

“Como afirmado anteriormente, o PPA foi concebido pelos constituintes de 1987 como programação plurianual de despesas. O planejamento governamental está por ter sua organização formalizada, compatibilizando as diversas disposições encontradas na CF/88 com o que há de mais avançado em termos de planejamento estratégico público. Esta é a tarefa premente que vem sendo postergada, com grande prejuízo para os governantes, o povo brasileiro e a própria democracia. Afinal, é direito do cidadão saber por quais caminhos e para qual futuro o país está sendo conduzido. E isto devem mostrar o programa do governo e o plano estratégico de desenvolvimento. O PPA e o OGU seriam apenas a expressão físico-financeira dos aspectos materiais dos planos de desenvolvimento”.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Ou “rolante”, segundo parte dos autores, como se verá oportunamente no tópico 3.2 – “Planejamento deslizando”, p. 195.

<sup>56</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. In: CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*, p. 452.

E pondera, ainda, sobre a infrutífera e a inviável possibilidade de fazer com que o PPA seja um instrumento não de natureza orçamentário-financeira, mas de planejamento estratégico governamental:

“O PPA 2012-2015 reincidiu na vã expectativa de transformar instrumento de natureza orçamentário-financeira em guia para a condução estratégica do governo. Isto o PPA não poderá ser, a menos que os artigos 21, 165 e 174, da CF/88, sejam profundamente transformados, mediante emenda constitucional, dando lugar ao que seria um sistema de planejamento estratégico governamental”.<sup>57</sup>

Há que se reconhecer, como se verá em outros trechos do trabalho, que, não obstante o aperfeiçoamento das técnicas de previsões e cálculos, não se mostra efetivamente viável a existência de *planejamento orçamentário da Administração Pública* para períodos de longo prazo. O planejamento orçamentário pressupõe uma razoável precisão na determinação dos montantes que serão destinados para as atividades governamentais, para as quais deve haver a fixação de resultados e metas quantificáveis, a fim de que existam dados objetivos nos quais a Administração Pública possa se basear para conduzir-se de forma segura, coordenada e coerente, o que só é viável a curto e médio prazos.

Concepções interessantes encontramos em Premchand, que distingue “substantive planning” de “fiscal planning”, deixando entrever que o primeiro tem características próprias do “planejamento econômico governamental” e o segundo do *planejamento orçamentário da Administração Pública*:

“in general planning is of two types – substantive planning and fiscal planning. Substantive planning, which is also known as development planning, involves the planning of societal goals and objectives and the mobilizations of natural, human, and financial resources needed to their achievement. Fiscal planning, which is narrower in scope and is one of the instruments of substantive planning, consists of planning future budgets – current and future budget decisions, the implications of financing, and the methods of obtaining the necessary resources and allocating them in accordance with overall national goals”.<sup>58</sup>

Em outras palavras, temos a ideia de “substantive planning” como um conceito de planejamento do desenvolvimento coordenando os recursos naturais, humanos e financeiros para atingir os objetivos e metas da sociedade, e a de “fiscal planning”, para compreender um planejamento de pretensões mais restritas, sendo instrumento do “substantive planning”, para viabilizá-lo financeiramente, alocando os meios e recursos nos orçamentos para alcançar os objetivos estabelecidos.

<sup>57</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser, p. 452.

<sup>58</sup> PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure controls*. Theory and practice, p. 176.

O autor mostra ainda a intrínseca e indissociável relação entre o planejamento e o orçamento, deixando claro que o planejamento governamental se mostra essencial para determinar os objetivos nacionais e os meios para alcançá-los, fazendo dos planos e orçamentos atos de um mesmo processo. Orçamento sem planejamento deixa de ser um plano de ação governamental, e planos sem correspondência no orçamento têm pouca validade, diz ele com propriedade.<sup>59</sup>

A concepção de *Medium-term Expenditure Framework* (MTEF) também se aplica à ideia de *planejamento orçamentário da Administração Pública*, admitindo-se, como já exposto, ser um instrumento de planejamento para o médio e curto prazos. Surgido na Austrália, o MTEF “is an arrangement in which annual budget decisions are made in terms of aggregate or sectoral limits on expenditures for each of the next three to five years”, na sucinta e precisa definição de Allen Schick.<sup>60</sup> Como destaca o mesmo autor, é um importante instrumento para promover a disciplina fiscal e facilitar a realocação de recursos conforme as prioridades estratégicas fixadas pelo governo, uma vez que, havendo as estimativas financeiras dos programas prioritários por prazos maiores, permite analisar a consistência de eventuais alterações com as prioridades governamentais.<sup>61</sup>

Luís Cabral de Moncada é quem melhor estabelece distinção que se ajusta ao que se procura demonstrar, evidenciando haver uma relação entre o planejamento econômico e o que ele chama de “planificação financeira”, cuja delineação do conceito bem se aproxima do que se está denominando *planejamento orçamentário da Administração Pública*.

Ao mostrar que existe uma relação de subordinação do orçamento ao plano, estabelece a noção de planificação financeira, a qual, segundo o autor,

---

<sup>59</sup> “Planning, in its simplest form and as it came to be used in governments, is considered as organized, rational thought that is essential for a determination of the national objectives, the instruments to be used, and needed inputs. In more diversified forms, planning is considered as a projected course of action, as a means of reaching an end, as a special process for reaching a rational decision, as full utilization of all the materials of the community, as an art, and as a process of preparing a set of decisions for action in the future directed at achieving goals by optimal means. Budget and plans are, therefore, facts of the same process. Budgeting without planning ceases to be a plan of action, and plans that do not have a realistic recognition of the budgetary constraints have little functional value. Each disciplines the other, and the end products should ideally bear the imprint of both” (PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure controls*. Theory and practice, p. 188).

<sup>60</sup> SCHICK, Allen. Does budgeting have a future? *OECD Journal on Budgeting*, p. 11.

<sup>61</sup> SCHICK, Allen. Does budgeting have a future? p. 27-28.

“pretende justamente cobrir a realidade das relações entre o plano e o orçamento; é uma noção intermédia entre os conceitos de plano e de orçamento e que traduz a adequação do orçamento e do plano. Na medida em que o orçamento fixa planos previsionais de despesas, de modo a conformar-se ao plano económico geral, está a fazer-se planificação financeira. Estes planos previsionais, como já se viu, traduzem-se normalmente em programas, em agrupamentos de despesas segundo critérios teológicos, produto de uma mais apurada racionalidade da decisão económica dos poderes públicos”.

E conclui, em palavras que se encaixam com perfeição à argumentação que se vem desenvolvendo, que “*A planificação financeira é assim uma parte da planificação económica nacional, precisamente a parte que exprime em termos financeiros, no quadro do orçamento, as finalidades prospectivas da planificação económica nacional*” (grifo nosso).<sup>62</sup>

Vê-se ser perfeitamente admissível, e compreensível de forma suficientemente clara, a concepção de planeamento com esses dois significados e respectivos enfoques, a saber, e em parte reitero e ratifico o que já foi exposto: a existência de um *planeamento económico governamental*, com maior densidade axiológica, que volta suas preocupações à definição dos rumos do Estado, com conteúdo de carácter essencialmente nacional; e um *planeamento orçamentário da Administração Pública*, cujas preocupações são de carácter basicamente instrumental, voltadas a materializar as decisões políticas em medidas concretas que permitam conduzir a Administração Pública de forma coesa e coordenada em direcção aos rumos estabelecidos.<sup>63</sup>

Várias razões tornam indispensável que o planeamento – que, em uma primeira dimensão, tem este viés político – assuma um carácter técnico, com clareza e precisão na descrição das ações governamentais nas quais se desdobrarão as políticas públicas definidas, e a respectiva associação a valores monetários precisos, com objetivos, resultados e metas. É o caso, por exemplo, da necessidade de implemen-

---

<sup>62</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *A problemática jurídica do planeamento económico*, p. 112. Em sentido semelhante: Perspectivas do novo direito orçamental português. In: MONCADA, Luís S. Cabral de. *Estudos de direito público*, p. 90-92.

<sup>63</sup> Em sentido que se assemelha ao que foi exposto, no âmbito do direito português, expõe Cabral de Moncada: “Pode, pois concluir-se que as relações entre o orçamento e o planeamento económico são a expressão sintetizada do carácter instrumental do primeiro relativamente ao segundo verdadeiramente o núcleo da concepção da actividade financeira que a Constituição recebe. Muito embora a subordinação do orçamento ao planeamento teria sido desvalorizada depois da última revisão constitucional, como já se disse, a concepção constitucional continua a ser aquela” (Perspectivas do novo direito orçamental português, p. 92).

tação de um sistema eficaz de fiscalização da atividade financeira, que depende de informações precisas e objetivas, sem as quais fica em boa medida prejudicada a possibilidade de confrontar o que vem sendo feito com o que foi estabelecido. Isso também se aplica à transparência da gestão financeira do Estado, que exige informações com os mesmos requisitos, sem os quais não se viabiliza. E não há como se restringi-las às atividades financeiras de curto prazo, com a disponibilização de dados voltados tão somente ao acompanhamento da Lei Orçamentária Anual. A sociedade hoje não prescinde de informações que permitam acompanhar a evolução da atividade financeira do setor público ao menos no horizonte temporal de médio prazo, exercendo a fiscalização e se conscientizando de modo a permitir uma participação mais efetiva por ocasião das definições dos rumos que o Estado seguirá, a longo e médio prazos.

Não se deve deixar de lado, e é preciso reconhecer como igualmente importante, a existência de planejamentos de prazo mais longo, indispensáveis para que a Administração Pública possa ter um rumo nos horizontes temporais mais distantes do que os atuais documentos que permitem especificações de médio prazo. No entanto, as tentativas já realizadas nesse sentido, o que será mais bem abordado no item 1.4 – “Planejamento do setor público | Breve histórico e evolução”, ainda não se mostraram plenamente viáveis, com instrumentos capazes de especificar detalhes suficientes a produzir documentos verdadeiramente orçamentários. Nesses casos, em geral o que se permite fazer são documentos, eventualmente concretizados em normas, com proposições indicativas, sem a fixação de valores exatos, e com resultados e metas mais abrangentes, que possibilitam mostrar a direção a seguir, caracterizando um planejamento econômico, mas não orçamentário.

Importa destacar o caráter instrumental do *planejamento orçamentário da Administração Pública*, que compreenderá um conjunto de técnicas e instrumentos que viabilizarão a implementação das diretrizes e políticas gerais do Estado, estabelecidas na Constituição em uma primeira dimensão e detalhadas em outras normas infraconstitucionais, entre as quais as que veiculam aspectos do planejamento econômico governamental.<sup>64</sup> Não que se possa, ressalte-se, determinar uma separação absolutamente clara, de modo a excluir as próprias normas de *planejamento orçamentário da Administração Pública* como delimitadoras dessas

---

<sup>64</sup> Veja-se nesse sentido as palavras de Cabral de Moncada ao tratar do tema: “Pode pois concluir-se que as relações entre o orçamento e o planejamento econômico são a expressão sintetizada do caráter instrumental do primeiro relativamente ao segundo verdadeiramente o núcleo da concepção da atividade financeira que a Constituição recebe” (Perspectivas do novo direito orçamental português, p. 92).



diretrizes e políticas gerais do Estado, como pode ocorrer, e efetivamente por vezes ocorre, em muitas situações. A falta de uma estruturação e de um claro delineamento entre as várias funções que assume o planejamento e as respectivas normas que o veiculam impedem essa precisão e clareza. No entanto, é possível compreender, nos termos da distinção que ora se procura tornar mais nítida, essa função essencialmente instrumental que assume o planejamento orçamentário, como sistema de normas voltado a viabilizar a implementação, nos entes da Federação, por meio da inserção nas leis orçamentárias, dessas diretrizes e políticas gerais do Estado.

O estudo do planejamento orçamentário, em função de seu conteúdo, na forma do que foi exposto, guarda estreita correlação com a Administração Pública, e ao longo deste trabalho esta inter-relação se mostrará sempre presente. Formas e técnicas de planejamento, objeto de intensos estudos no âmbito da Administração Pública, ocuparão boa parte das questões que integrarão os desafios a serem vencidos, e, no mais das vezes, sempre haverá a preocupação de voltar a atenção aos aspectos jurídicos que se mostrarem presentes, de modo que se mantenha o foco no âmbito do Direito Financeiro, respeitando-se a já reconhecida multidisciplinaridade do tema abordado.

## **1.4 PLANEJAMENTO DO SETOR PÚBLICO | BREVE HISTÓRICO E EVOLUÇÃO**

O estudo do *planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil* não prescinde de uma análise da evolução histórica do planejamento do setor público, o que permitirá compreendê-lo melhor.<sup>65</sup>

E, nesse caso, não há como dissociar as diversas concepções que ora se procura estabelecer do planejamento, de modo que essa abordagem histórica forçosamente abrangerá o planejamento governamental em sua acepção mais ampla, chamando-se a atenção e dando-se maior ênfase, quando for o caso, para os aspectos mais específicos do objeto de estudo desta tese.

Não há como se determinar com precisão a origem do planejamento, nem identificar exatamente qual seja o primeiro ato que possa ser reconhecido como o marco inicial deste instituto.

---

<sup>65</sup> Algumas das referências deste item encontram-se parcialmente em textos de minha autoria, mencionados nas Referências ao final – “Aspectos jurídicos do planejamento pelo setor público”, especialmente nas páginas 498-505 e “O plano plurianual – PPA”, notadamente nas páginas 323-325, não sendo usadas aspas nas eventuais reproduções em virtude de ajustes, atualizações e modificações nos textos.

A primeira experiência de planejamento, relata Eros Grau, em sua obra que é referência no tema do planejamento econômico, deu-se em 1921, com a criação, na Rússia soviética, da GOSPLAN, órgão estatal responsável pelo planejamento governamental, e pela elaboração dos planos que conduziriam a economia soviética nos anos subsequentes, a partir de 1928, quando se implantou o primeiro plano quinquenal.<sup>66</sup>

Nazaré Cabral registra que na economia alemã de finais do século XVIII e princípios do século XIX encontram-se referências à planificação estatal, mas efetivamente somente a partir da experiência soviética, no início do século XX, é que “se assistiu verdadeiramente à criação de uma estrutura planificada de organização e gestão da economia”.<sup>67</sup>

O planejamento instituído à época nos países ditos socialistas tem características de integralidade e imperatividade, tornando o Estado verdadeiramente substituto do mercado e abrangendo a economia como um todo, compreendendo o controle e a direção dos processos de produção, repartição, acumulação e consumo.<sup>68</sup>

Já o planejamento dos países capitalistas tem caráter essencialmente intervencionista, interferindo na liberdade, mas sem suprimi-la.<sup>69</sup>

Nos países capitalistas, o planejamento se desenvolveu mais intensamente a partir da década de 1930, com o início da crise econômica mundial e a necessidade de intervenções econômicas substanciais, a fim de promover a recuperação da economia. Destacam-se nesse período, registra o mestre, o Plano Tardieu, em 1928, na França, e o Plano Marquel, em 1933.<sup>70</sup> Nos Estados Unidos, nesse mesmo ano, a criação do Tennessee Valley Authority e, na Alemanha, em 1936, o Plano de Quatro Anos. A importância do planejamento se intensifica no período subsequente à Segunda Guerra Mundial, passando a ser adotado de forma generalizada pelos países capitalistas, que passam a reconhecer seus métodos como “imprescindíveis à realização dos fins do desenvolvimento socioeconômico” e “imperiosa exigência do processo de desenvolvimento econômico”, perdendo a conotação de instituto ligado a qualquer ideologia.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 11.

<sup>67</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 73.

<sup>68</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 74-75.

<sup>69</sup> Nesse sentido: GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 38.

<sup>70</sup> GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 11.

<sup>71</sup> GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 12.

Mais recentemente, houve um impulso no *planejamento orçamentário da Administração Pública* motivado pelos países europeus sujeitos às exigências das restrições financeiras impostas pela comunidade europeia, o que os forçou a adotar planejamentos plurianuais de médio prazo, voltados a alcançar um equilíbrio sustentável em suas finanças públicas. O caso francês evidencia isso de modo bastante claro, conforme registra Michel Bouvier, especialmente em função da adoção da nova Lei de Finanças (LOLF – Loi Organique n. 2001-692, du 1<sup>o</sup> août 2001, relative aux Lois de Finances), substituindo o texto vigente em 1959, promovendo importante reforma no sistema orçamentário francês, em consonância com a nova redação do art. 34 da Constituição, introduzida pela revisão constitucional de 23 de julho de 2008, o que deu origem ao primeiro orçamento plurianual trienal, para o período de 2009 a 2011 (“des lois de programmation déterminent les objectifs de l’action de l’État. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s’inscrivent dans l’objectif d’équilibre des comptes des administrations publiques”).<sup>72</sup>

No Brasil, em linhas gerais, podem ser identificadas quatro fases na evolução do planejamento governamental, como sintetizado por José Luiz Pagnussat, e que será mais bem analisado a seguir, ainda que sucintamente:

“a primeira, orçamentária, de elaboração de diagnósticos e de estruturação das bases do chamado Estado nacional-desenvolvimentista, nos anos 30 e 40; a segunda, desenvolvimentista, com a implementação de planos nacionais voltados para a industrialização e consolidação da infraestrutura; a terceira, com o objetivo de estabilização econômica, nos anos 80 e início dos anos 90; e a quarta, de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do PPA, a partir do final dos anos 90”.<sup>73</sup>

Não é simples identificar como e quando se iniciou o planejamento no Brasil.

---

<sup>72</sup> “D’autre part, et surtout, la contrainte européenne a engagé les finances de l’État français dans une logique et un processus pluriannuels. Les exigences du Pacte de stabilité et de croissance liées à la mise en œuvre de la monnaie unique ont imposé aux États membres de l’Union européenne d’élaborer des programmes pluriannuels de finances publiques communiqués à la Commission et au Conseil, et définissant des objectifs à moyen terme sur lesquels les États s’engagent. Enfin, des raisons liées à la nécessité de parvenir à atteindre l’équilibre des comptes publics ont certainement joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre concrète de procédures visant à instituer de manière durable un dispositif suffisamment sophistiqué pour que soit élaborée une programmation à moyen terme des finances publiques” (BOUVIER, Michel. *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès. Revue Française de Finances Publiques*, p. 1).

<sup>73</sup> PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. *Planejamento e orçamento governamental*, p. 26.

No início da história constitucional brasileira, não se contemplavam a concepção nem claros instrumentos para o planejamento orçamentário. Na Constituição de 1824, o art. 172 tratava, em breves linhas e de forma genérica, sobre o orçamento público: era de competência do Ministro da Fazenda, que recebia de outros Ministros os orçamentos referentes às respectivas pastas, a apresentação da peça orçamentária à Câmara dos Deputados. Havia a necessidade de apresentação tanto de um “balanço” das receitas e despesas do ano anterior como as do ano subsequente, em uma nítida lógica de orçamento incremental. O dispositivo pátrio é muito semelhante a um artigo (art. 227) contido na primeira Constituição portuguesa, a Constituição de 23 de setembro de 1822.

Eros Grau cita o Decreto n. 524, de 1890, como o marco originário do nosso planejamento, pois tornou obrigatória a inclusão de todas as estradas em um “plano geral de viação”, que só veio a surgir 44 anos após.<sup>74</sup>

A Constituição de 1891, igualmente, não trouxe inovações no que concerne à sistemática do planejamento governamental na esfera constitucional, o que somente seria introduzido no século seguinte com a Constituição de 1934 e a incorporação das recentes técnicas de planejamento do início do século XX. Passaram a ser competências privativas do Congresso Nacional orçar a receita e fixar a despesa (art. 34, § 1º), não sendo possível às leis orçamentárias conter disposições estranhas à previsão de receitas ou fixação de despesa (art. 34, § 1º), constitucionalizando o princípio da exclusividade e representando a evolução do direito financeiro à época com o fim dos “orçamentos rabilongos”.

Uma das primeiras medidas em prol de uma ação governamental planejada começou a se dar ainda na República Velha. É o caso do Programa de Estabilização de Joaquim Murinho, Ministro da Fazenda entre 1888 e 1902, e as missões inglesas, como as de Edwin Montagu (1923) e de Niemayer, responsável pelo célebre *Niemeyer Report*, na década de 1930, que dedicava boa parte de suas páginas para criticar o sistema de finanças públicas no Brasil.<sup>75</sup>

Na Constituição de 1934, passou-se a imprimir relevância aos planos setoriais, em uma forma ainda precária de planejamento governamental por planos. A Constituição de 1934 estabeleceu a responsabilidade pela elaboração de diversos planos governamentais, o que se pode vislumbrar como uma primeira tentativa de traçar um planejamento governamental constitucional no País. É importante registrar,

---

<sup>74</sup> GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 128.

<sup>75</sup> BAER, Werner. *A economia brasileira*, p. 62 e IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*, p. 55.

nesse contexto, os seguintes planos: a) Plano Nacional de Viação Férrea e o de Estradas de Rodagem (competência privativa da União no art. 5º, IX); b) Plano Nacional de Educação (competência da União, no art. 150, e específica do Conselho Nacional de Educação, no art. 152), com a competência privativa para traçar as diretrizes da educação nacional (art. 5º, XIV); c) Plano para Defesa contra os Efeitos das Secas nos Estados do Norte (art. 177, inclusive com a instituição de uma despesa mínima obrigatória); d) Plano para Reconstrução Econômica Nacional (art. 16 das Disposições Transitórias).

A Constituição também já definia uma distribuição de competências que obrigava a um planejamento setorial mínimo, como no caso do art. 5º, VIII, que estabelecia como competência privativa da União explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, além das vias férreas que servissem para conectar os portos marítimos a fronteiras nacionais, ou fossem além do limite dos Estados. Outro exemplo de que a distribuição de competências requereria planejamentos setoriais no âmbito federal foi a instituição de competência privativa da União para legislar sobre determinados temas. Dessa forma, para citar alguns exemplos, o art. 5º, XIX, *e*, destaca o regime de portos e navegação de cabotagem – assegurando a exclusividade aos navios nacionais quanto a mercadorias, no caso da cabotagem –, e a alínea *j* inscreve as riquezas do subsolo, de mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração.

A inserção de competências concorrentes também obrigaria a uma coordenação interfederativa, o que originaria, décadas mais tarde, a grande dificuldade de um planejamento intergovernamental em um sistema federativo como o brasileiro. O art. 10 descreve como competências concorrentes da União e dos Estados a saúde (inc. II) e a difusão da instrução pública em todos os graus (inc. VI).

Eros Grau dá destaque à inclusão, na Constituição de 1934, em seu art. 5º, IX, do dispositivo atribuindo à União a competência para estabelecer o Plano Nacional de Viação Férrea e o de Estradas de Rodagem, e no art. 16 das disposições transitórias a determinação para a elaboração de um plano de reconstrução econômica nacional, que só se materializou em 1939, já sob a égide da Constituição de 1937, com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional.<sup>76</sup>

Houve importante avanço na Constituição de 1937 no art. 67, ao prever um Departamento Administrativo junto à Presidência da República. A criação do De-

---

<sup>76</sup> GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 130.

partamento Administrativo do Serviço Público (DASP), pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, é fato da maior relevância no período para o *planejamento orçamentário da Administração Pública*, tendo sido órgão responsável pela intensificação da modernização da Administração Pública na época, e, nessa linha de ação, implementando medidas para fazer dos orçamentos públicos instrumentos voltados ao planejamento das atividades governamentais. É relevante no DASP a criação das Comissões de Eficiência, consoante regulamentado no Capítulo II do referido Decreto-Lei. O conceito de eficiência, uma das grandes inovações conceituais do Direito Financeiro naquele século, seria posteriormente introduzido na Constituição de 1988 com a Emenda Constitucional n. 19, de 1998.

Seguiu-se o Plano de Obras e Equipamentos (POE), de 1943, que, tal como o anterior, tinha a natureza de um verdadeiro orçamento plurianual de cinco anos, concentrando suas preocupações não em previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, mas essencialmente na destinação de recursos orçamentários para despesas específicas, especialmente no setor de indústrias de base e obras de caráter civil.<sup>77</sup> Interessante observar que “para sua execução foi previsto um estilo específico de dualidade orçamentária, que, na prática, consagrava a divisão entre orçamentos de inversão e de custeio”, que, segundo a Comissão de Orçamento à época, permitia maior flexibilidade contábil, reduzindo a burocracia para a construção das grandes obras; neste plano, o relacionamento entre orçamento e plano dava-se por meio do chamado orçamento especial, contabilizando-se créditos aos organismos públicos encarregados pelo Tribunal de Contas da União, conforme estabelecido pelo Ministério da Fazenda, que controlava a execução financeira e a distribuição dos recursos.<sup>78</sup> O plano acabou tendo a duração de dois anos, sendo alterado em 1945 e extinto em 1946.<sup>79</sup>

A Constituição de 1946 pode ser considerada um marco temporal, sobretudo por sua concepção em um momento imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial, importante marco histórico para o planejamento da ação governamental no mundo. André Castro Carvalho demonstra que o planejamento da infraestrutura está intimamente relacionado com a evolução do conceito militar pós-Segunda Guerra Mundial.<sup>80</sup> De fato, o planejamento setorial nos Estados Uni-

---

<sup>77</sup> GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 131.

<sup>78</sup> SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. *Revista de Administração Pública*, p. 1678.

<sup>79</sup> SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas, p. 1679.

<sup>80</sup> CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*, p. 82 e p. 91-95.

dos com o *New Deal* teve forte inspiração na concepção militar vigente da época. Nesse sentido, explica Octavio Ianni:

“É muito provável que a técnica de planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, tenha começado a ser incorporada pelo poder público, no Brasil, durante a Segunda Guerra Mundial. Ao menos, foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, como técnica ‘mais racional’ de organização das informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras”.<sup>81</sup>

A Constituição de 1946 resgata, no âmbito constitucional, os planos veiculados na Constituição de 1934, sendo pertinente mencionar: a) Plano Nacional de Viação (art. 5º, X); b) Planos de Colonização e de Aproveitamento das Terras Públicas, dentro da política agrária (art. 156); c) Plano de Defesa contra os Efeitos da Seca no Nordeste (art. 198); d) Plano de Valorização Econômica da Amazônia (art. 199); e) Plano de Aproveitamento Total das Possibilidades Econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes, a ser elaborado no prazo de 20 anos da promulgação da Constituição (art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Em 1950, é publicada a lei que institui um dos mais relevantes marcos no planejamento governamental no Brasil, que foi o Plano SALTE (sigla identificadora das principais áreas priorizadas pela ação do plano: saúde, alimentação, transporte e energia), para o período de 1950 a 1954, que merece destaque no aspecto jurídico por ser “a primeira experiência brasileira de planejamento a lançar mão, igualmente, das normas de planos impositivos e indicativos”.<sup>82</sup> Foi também importante no sentido de cumprir “a função de auxiliar e precisar a consciência crítica do desenvolvimento, indicando os problemas e opções possíveis”, tendo, porém, fracassado como plano, conforme posiciona Nelson Mello e Souza: “O Plano Salte, como plano constituiu-se numa realidade puramente retórica, sem nenhuma eficácia executiva, sendo talvez o mais espetacular desastre das tentativas de planificação no Brasil”,<sup>83</sup> evidenciando, entre as várias debilidades do plano, as questões orçamentárias, como a imprecisão no estabelecimento de fontes de recursos e a falta de relacionamento entre a administração orçamentária com as necessidades de recursos no tempo certo, além da falta de coordenação e controle físico e financeiro de execução do plano.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*, p. 54.

<sup>82</sup> GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 137.

<sup>83</sup> SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas, p. 1681.

<sup>84</sup> SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas, p. 1683.

O Plano SALTE foi criticado por ter sido pouco executado na prática. Octavio Ianni menciona que

“O Plano SALTE foi uma tentativa de coordenação dos gastos públicos, tomando por base projeções relativas a um período de cinco anos. Era principalmente uma soma de sugestões apresentadas pelos diferentes ministérios do Governo Federal, e coordenadas – em termos administrativos e contábeis – pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Além disso, a despeito de ter sido incorporado à proposta orçamentária de 1949, não se aplicou senão em parte. Em 1952, o Plano foi praticamente abandonado. (...) Entretanto, como instrumento de ação governamental, o Plano era descoordenado e divorciado da realidade. Estas, também, são razões por que a maioria dos seus objetivos não pôde ser realizada”.<sup>85</sup>

O Plano SALTE exibia semelhanças e diferenças com o recente Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Uma diferença fundamental, entretanto, é que o Plano SALTE foi aprovado por Lei, a Lei Ordinária n. 1.102, de 18 de maio de 1950, ao passo que o PAC, conforme será abordado, foi instituído por decreto autônomo.

A relação de governança interfederativa já se exibia no SALTE, tendo sido replicada posteriormente no PAC, por meio do parágrafo único do art. 1º, o qual estabelece que o Poder Executivo “promoverá entendimentos e firmará acordos” com os governos subnacionais para que sejam coordenadas as atividades relacionadas com o SALTE.

O art. 14 exhibe uma característica que foi reaproveitada posteriormente pelo PAC: o estabelecimento de uma margem de preferência de produtos nacionais sobre estrangeiros para alguns setores industriais, a fim de estimular o desenvolvimento econômico setorial.<sup>86</sup>

Outra semelhança com o PAC é a crítica feita pela doutrina no sentido de que o SALTE não foi oriundo de um diagnóstico econômico da realidade nacional, ou seja, “não foi o resultado de uma interpretação de conjunto e interativa dos problemas econômicos e financeiros do País”.<sup>87</sup>

Na história do planejamento no Brasil, há que se fazer referência àqueles que foram fatos e normas representativos do avanço na implementação de uma cultura de planejamento que hoje se solidifica de forma mais clara.

<sup>85</sup> IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*, p. 101.

<sup>86</sup> “Art. 14. Na execução do Plano SALTE, o Poder Executivo, a fim de estimular a indústria nacional, dará preferência, em igualdade de condições técnicas, aos equipamentos produzidos no País, facilitando e fomentando, sempre que técnica, e economicamente indicada, a criação de novos setores industriais para a fabricação deles.”

<sup>87</sup> IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*, p. 104.



A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em 1951, no governo Getúlio Vargas, vinculada ao plano norte-americano de ajuda a países subdesenvolvidos, influenciou na criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), ocorrida em 1952, órgão de grande relevância nos anos subsequentes como responsável pelo fomento do desenvolvimento nacional.

O Programa de Metas no governo Juscelino Kubitschek, para o período de 1956 a 1960, elaborado com base em relatórios da citada comissão e em estudos do grupo BNDE-CEPAL, foi relevante para o desenvolvimento do País em várias áreas, com destaque para as de energia, transporte, indústrias siderúrgicas, de cimento e papel, e as produtoras de equipamentos no ramo automobilístico, naval e de bens de capital, além da construção da cidade de Brasília.<sup>88</sup> Vê-se ter havido preocupação com as questões orçamentárias,<sup>89</sup> mas não sem destaque no aspecto jurídico, por representar essencialmente um conjunto de objetivos setoriais alinhados em trinta metas, com natureza essencialmente política e de pouco caráter vinculativo, sem se fundar em atos normativos, como observa Eros Grau.<sup>90</sup> Não teve as características de um plano econômico nacional, mas sim de um “conjunto de objetivos setoriais a serem atingidos pelo setor público federal e pelo setor privado”, evidenciando falta de integração instrumental e executiva, sem harmonia lógica entre os instrumentos de política econômica e sem uma organização da Administração Pública adequada às necessidades de uma administração planejada, o que contribuiu para acelerar o processo inflacionário e resultou em desequilíbrio no atingimento das metas, sendo algumas superadas, e outras descumpridas,<sup>91</sup> critica Nelson Souza. Gilberto Bercovici ressalta aspectos positivos, mostrando que, “apesar de não ter sido propriamente um plano global, o Plano de Metas foi a primeira experiência efetiva de planejamento no Brasil, dando sentido de unidade a todos os projetos e programas setoriais nele previstos”. E destaca um aspecto bastante interessante – sua implementação por meio do que se pode chamar de verdadeira “administração paralela”, tendo em vista a inadequação da máquina

---

<sup>88</sup> GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 138-139; BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *O desafio do planejamento governamental*, p. 12.

<sup>89</sup> Valores, percentuais e fontes dos recursos dos financiamentos das metas são descritos, ainda que de forma geral, no relatório publicado em 1958 (BRASIL. Presidência da República. *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek*. Estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 30 de junho de 1958, p. 9-11).

<sup>90</sup> GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 139.

<sup>91</sup> SOUZA, Nelson Mello e. *O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas*, p. 1691-1692.

administrativa, “composta por uma estrutura ultrapassada, com superposição de competências e definição de políticas conflitantes”, de modo que “os órgãos responsáveis pela formulação e execução do Plano de Metas foram superpostos ao sistema administrativo tradicional”, o que se refletiu, inclusive, no aspecto financeiro, tendo o BNDE assumido o papel de coordenar os programas governamentais, vinculando recursos públicos, por meio de empréstimos, para os investimentos nos setores estratégicos.<sup>92</sup>

A criação do Ministério do Planejamento, em 1961, no governo João Goulart, comandado por Celso Furtado, evidenciou na Administração Pública a importância do planejamento, que passou a ter um ministério especificamente voltado a cuidar do tema. Nesse período, foi elaborado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, em 1962, para o período de 1963 a 1965, que trouxe importantes propostas de reformas nas áreas econômica e social, com características de um plano econômico global, sem detalhamento orçamentário, mas não chegou a ser efetivamente implementado. Uma tentativa frustrada que não saiu do papel, nas palavras de Nelson Mello e Souza, prejudicada, entre outras razões, pela instabilidade política e crise econômica da época,<sup>93</sup> sendo de qualquer forma relevante em termos teóricos, pelo destaque dado à função planejadora do Estado.

A Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estatuiu “normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, organizando, sistematizando e consolidando as normas sobre o orçamento público. Ainda vigente a maior parte de seus artigos, por não ter sido a lei substituída por outra mais recente, hoje tem *status* de lei complementar, atendendo ao disposto no art. 165, § 9º, e trazendo dispositivos que normatizaram o planejamento de prazo mais longo, além de estabelecer normas que consolidaram os orçamentos como instrumentos do planejamento governamental. O orçamento-programa, por exemplo, técnica que passa a exercer papel importante no planejamento, está previsto no art. 1º da Lei n. 4.320, de 1964, ao estabelecer que a “Lei de Orçamento conterà 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”. O art. 23 da Lei n. 4.320, de 1964, criou o Quadro de Recursos e de

---

<sup>92</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988, p. 72-73.

<sup>93</sup> SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas, p. 1704.

Aplicação de Capital, a ser aprovado por decreto do Poder Executivo, de validade trienal, que foi o embrião dos atuais planos plurianuais, verdadeiro marco no âmbito do *planejamento orçamentário da Administração Pública*.

O governo militar que assumiu o poder em 1964 implantou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), voltado a promover o crescimento com estabilidade econômica. Nelson Mello e Souza vê-o não como um plano de governo, mas sim como “um conjunto de diretrizes de política econômica unificadas para atingir certos objetivos estabilizadores”.<sup>94</sup> Também não pode ser considerada uma experiência plenamente exitosa em termos de planejamento. Como registra Paulo Almeida, “o PAEG, mesmo não alcançando suas metas, logrou um nível razoável de estabilização econômica, efetuou uma importante reforma do Estado nas áreas gerencial e orçamentária, preparando as bases para o crescimento do país no período subsequente”,<sup>95</sup> resultando, por sua vez, em intensificação da desigualdade social.

A criação do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, surgido inicialmente como EPEA, Escritório de Política Econômica Aplicada), instituição dedicada a estudos sobre a economia brasileira, em muito contribuiu para as pesquisas que vieram a resultar em aperfeiçoamento do planejamento governamental.

A Constituição de 1967 surgiu em um momento político conturbado da História nacional, tendo em vista a deposição de João Goulart pelos militares e a instauração do novo regime político de exceção, com a nova Carta constitucional incorporando parte da filosofia dos detentores do poder à época.

Não por acaso, a Constituição de 1967 veiculou o vocábulo “planejar”, insculpido no art. 8º, justamente o que trata da segurança nacional, vinculando planejamento a militarismo (“Art. 8º Compete à União: (...) IV – organizar as forças armadas; planejar e garantir a segurança nacional”).

Em outras palavras, a cultura do planejamento passava a se inserir na Administração Pública nacional, muito embora a sua conotação tenha sido notadamente militar. Tanto é que, no âmbito constitucional, foi dada tal relevância ao planejamento da segurança nacional – a questão governamental mais sensível naquele momento histórico.

---

<sup>94</sup> SOUZA, Nelson Mello e. *O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas*, p. 1710.

<sup>95</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*, p. 15.

Os planos estabelecidos anteriormente continuaram tendo uma disciplina constitucional, acrescidos de outros em áreas diversas, mantendo-se o planejamento por planos. Os principais planos daquela Constituição foram: a) Plano Nacional de Viação (art. 8º, X); b) Planos Regionais de Desenvolvimento (art. 8º, XIII); c) Planos Nacionais de Educação e Saúde (art. 8º, XIV); d) Planos de Valorização das Regiões Menos Desenvolvidas do País (art. 65, § 6º).

Importante avanço ocorreu com o Decreto-lei n. 200, de 1967, ainda vigente, que, ao organizar a Administração Pública federal, regulou aspectos relevantes do orçamento público e do planejamento na administração.

O art. 7º expõe que a ação governamental obedecerá a um planejamento orientado ao desenvolvimento econômico-social, o qual deverá seguir os planos e os programas governamentais. Além disso, as alíneas do artigo em comento destacam caracteres tanto de planejamento econômico (como as alíneas *a* e *b*) quanto de planejamento orçamentário (tal como as alíneas *c* e *d*).

Essa integração entre as duas modalidades de planejamento é observada também no Título III, que trata do planejamento, do orçamento-programa e da programação financeira. O art. 15 e parágrafos definem que a ação administrativa do Poder Executivo deve obedecer aos programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, com a responsabilidade de cada Ministério de orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente à sua Pasta.

O planejamento orçamentário, realizado pelos Ministérios, continha uma característica fragmentária – o que foi mitigado a partir de 1988 com o advento do Plano Plurianual. O art. 22, I, exigia para as estruturas de cada Ministério Civil um órgão central de planejamento, coordenação e controle financeiro, tendo o art. 23, §§ 1º e 3º, definido que a Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral atuaria como órgão setorial do planejamento e orçamento para os fins do Título III supramencionado, além de exercer as atribuições de Órgão Central dos sistemas de planejamento e orçamento. A Lei n. 6.228/1975 estenderia, posteriormente, por meio de seu art. 3º, essas atribuições ao extinto DASP.

O art. 16 integra o planejamento orçamentário nessa sistemática ao mencionar que, “em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”. E o art. 18 consolida essa integração ao definir que qualquer atividade deverá estar ajustada à programação governamental (planejamento econômico) e ao orçamento-programa (planejamento orçamentário).

No entanto, o Decreto-Lei n. 200/1967, apesar de prever a integração entre os planejamentos, não previu uma figura que pudesse fazer essa “ponte plurianual” entre os programas e planos econômicos (PND, por exemplo) – intrinsecamente plurianuais – e o orçamento-programa, de característica anual – o que seria solucionado posteriormente com o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI).

Na Constituição de 1967, veem-se presentes as ideias de multianualidade ou plurianualidade, como se constata nas referências às despesas de capital: segundo o art. 63, parágrafo único, as despesas de capital, para serem previstas e realizadas, deverão obedecer à programação dos Orçamentos Plurianuais de Investimentos (OPI).

Diante disso, o art. 65, § 4º, prescreve claramente que nenhum projeto, programa, obra ou despesa que se estenda além de um exercício financeiro poderá ter verba orçamentária no orçamento anual – nem sequer ser iniciado ou contratado – sem a inclusão prévia no OPI. O art. 65, § 6º, dispõe ainda que os orçamentos consignarão dotações *plurianuais* para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País.

A Lei Complementar n. 3, de 1967, previu, em seu art. 5º, os Orçamentos Plurianuais de Investimento, abrangendo um período de três anos, contendo os programas setoriais, com especificação dos recursos a lhes serem anualmente destinados e os objetivos a serem atingidos (arts. 6º e 7º), tendo sido posteriormente modificada pelos Atos Complementares ns. 43 e 76, de 1969. Do texto da norma, é possível perceber como o planejamento governamental orçamentário sempre esteve coligado ao planejamento governamental econômico no texto constitucional brasileiro, desde o advento da Lei n. 4.320, de 1964, que sistematizou, de forma inaugural, a dinâmica das finanças públicas no País.

Destaca-se na referida Lei Complementar o conceito de planos nacionais, utilizados nas Constituições desde 1934, mas sem uma definição legal precisa a respeito. O art. 2º prescreve o conceito de Plano Nacional: “conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social”. Um ponto importante a ser observado é a importância da *periodicidade* dada aos Planos, tornando-a como um elemento-chave para o planejamento governamental.

O parágrafo primeiro do referido artigo define a necessidade de o Plano Nacional ser apresentado mediante diretrizes gerais com as definições básicas adotadas, os elementos de informação que as justificarem e a determinação dos objetivos globais a serem perseguidos.

O art. 3º define que o Poder Executivo é responsável pela elaboração dos *Planos Nacionais Quinquenais*, a serem submetidos ao Congresso Nacional até o 1º de março anterior ao Plano Nacional em vigor, e com a obrigação de apreciação em até 120 dias (§ 1º).

Vê-se uma integração entre o planejamento econômico governamental, representado pelos Plano Nacionais, com o planejamento orçamentário, nos Orçamentos Plurianuais de Investimento. O art. 5º prescreve que o “Orçamento Plurianual de Investimentos é a expressão financeira dos programas setoriais regionais, consideradas, exclusivamente, as despesas de capital”.

Uma questão interessante a ser destacada é a *subordinação normativa* do *planejamento orçamentário da Administração Pública* ao planejamento econômico governamental. O art. 12, I, da Lei Complementar n. 3/1967 determina que o Poder Legislativo deliberará a respeito da compatibilidade e da adequação dos objetivos selecionados no OPI com os objetivos do Plano Nacional.

Outro aspecto que também merece menção é o surgimento de uma *subordinação hierárquica* dos orçamentos dos demais entes subnacionais às diretrizes gerais para a elaboração e a execução do OPI. O art. 18, *caput*, é claro ao afirmar que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal devem adaptar os seus respectivos orçamentos ao que dispõe a referida Lei Complementar.

O Ato Complementar n. 43, de 29 de janeiro de 1969,<sup>96</sup> criou os Planos Nacionais de Desenvolvimento, com duração equivalente ao mandato do Presidente da República, de iniciativa do Poder Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional.

A Emenda Constitucional n. 1/1969 trouxe poucas alterações no que concerne à dinâmica do planejamento orçamentário governamental.

A partir de meados na década de 1970, a crise inflacionária fez com que o “planejamento” estivesse mais vinculado à estabilização econômica, o que não se caracteriza propriamente como um planejamento, não obstante o uso da expressão “planos” para fazer referência às medidas tomadas à época nesse sentido. Dessa forma, o País não conseguiria promover um planejamento sem uma estabilidade econômica que pudesse tornar previsíveis as estimativas realizadas.<sup>97</sup> Por isso que, na realidade, não houve propriamente um menosprezo ao planejamento orçamentário, mas sim a sua total inviabilidade fática em razão do período de instabilidade econômica que o País passou a experimentar a partir desse período, de forma que

<sup>96</sup> Posteriormente modificado pelo Ato Complementar n. 76, de 21 de outubro de 1969.

<sup>97</sup> FRANCISCO, Jailton G.; FARIA, Maria Leonor; COSTA, Helder G. *Planejamento e orçamento públicos: uma revisão da literatura*.

o planejamento orçamentário se tornava inócuo frente a um planejamento econômico ineficaz e tomado pelas incertezas próprias do período. Essa situação só melhorou a partir da consolidação do Plano Real (estabilidade monetária) e com os ajustes fiscais implementados (estabilidade fiscal), permitindo a concretização do planejamento orçamentário posteriormente.

Sob o comando dos governos militares, destacaram-se dois Planos Nacionais de Desenvolvimento. O I PND, no triênio 1972-1974 (Lei n. 5.727, de 4 de novembro de 1971), vigente no período de intenso crescimento, o chamado “milagre brasileiro”, que se notabilizou por grandes projetos de integração nacional; e o II PND (Lei n. 6.151, de 4 de dezembro de 1974), no período 1975-1979, que se voltou à indústria de base e às questões energéticas. O III PND (1980-1985), em face da crise vigente, mostrou-se irrelevante, sendo uma mera formalidade para cumprir a legislação vigente, dada a falta de unidade de comando na política econômica e as divergências quanto à forma de enfrentar os problemas à época.<sup>98</sup>

Fernando Rezende destaca a criação do Sistema Federal de Planejamento (SFP) em 1972, que formaliza o processo de planejamento na Administração Pública federal, tendo o Ministério do Planejamento como órgão central, que coordena os órgãos setoriais na elaboração dos planos e programas, e acompanha a execução, estabelecendo um fluxo permanente de informações e articulando as ações.<sup>99</sup> Vê-se também a preocupação com a questão federativa, com o órgão central sendo incumbido de

“articular com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a nível dos respectivos órgãos centrais de planejamento, mediante intercâmbio de informações e experiências, visando compatibilizar os Sistemas de Planejamento, bem como prestar assistência técnica para implementação de programas e projetos relacionados com planejamento, orçamento e modernização administrativa” (Decreto n. 71.353, de 9 de novembro de 1972, art. 6º).

A década de 1980 foi extremamente prejudicial para a evolução do planejamento no Brasil, em função da elevada inflação e da economia em declínio, com descontrole de contas públicas dos entes federados, impedindo a eficácia de qualquer ação voltada à coordenação e previsão das atividades governamentais.

Com a nova Constituição, em 1988, voltamos a observar avanços em relação ao planejamento, uma vez que o tema foi objeto de preocupação dos constituintes e o texto trouxe importantes dispositivos para regular esse aspecto da atuação estatal.

---

<sup>98</sup> REZENDE, Fernando. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*, p. 8.

<sup>99</sup> REZENDE, Fernando. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*, p. 6.

Destaque-se ainda nesse período a reforma da Administração Pública, materializada principalmente pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, voltada a introduzir conceitos de Administração Pública gerencial.

Durante os trabalhos da Assembleia Constituinte que levou à redação da Constituição promulgada em 1988, o grande avanço e novidade em relação ao *planejamento orçamentário da Administração Pública* deu-se com a criação da Lei do Plano Plurianual (PPA), destinada a integrar planos e orçamentos, cuja forma foi a que mais tempo levou para ser definida, e teve suas funções ampliadas durante as discussões – inicialmente, compreendia apenas os investimentos públicos e, depois, passou a incluir as despesas deles correntes até chegar à forma atual, em que abrange, além dos investimentos, os programas de duração continuada e a necessidade de regionalização.<sup>100</sup> Não houve maior detalhamento de outras regras, acabando por assumir um caráter essencialmente orçamentário, de programação plurianual de despesas.<sup>101</sup>

O mesmo se observa com relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), instrumento inovador no âmbito da legislação orçamentária, em que se criou este “pré-orçamento”, que tem como função principal definir as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, precedendo-a em sua aprovação, o que permitiu

<sup>100</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Orçamento e finanças públicas na elaboração da Constituição da República de 1988*, p. 17-18.

<sup>101</sup> O PPA, principal instrumento normativo hoje no Brasil do *Pública*, voltará a ser abordado neste trabalho de forma mais aprofundada, mas desde já fica o registro das críticas que Ronaldo Garcia pontua em relação a seu surgimento nos trabalhos da Assembleia Constituinte. O estudioso do tema observa com propriedade que “À época, já se dispunha de considerável evolução teórica e metodológica nas áreas de ciências e técnicas de governo e, principalmente, de experiências inovadoras e bem-sucedidas de planejamento estratégico governamental que poderiam ter informado as formulações dos constituintes. Nos países desenvolvidos, praticavam-se modalidades diversas de planejamento estratégico público como requisito necessário à condução do governo em seu conjunto, e não apenas como algo relativo à organização da aplicação de recursos econômicos. Todavia, nada disto foi contemplado quando das definições constitucionais sobre o planejamento governamental. O PPA surgiu, portanto, em contexto no qual o planejamento governamental (de caráter normativo) estava em descrédito e sob forte crítica por parte dos ideólogos e defensores da onda neoliberal que se levantava poderosa. (...) Tais circunstâncias ajudam a compreender a natureza do PPA. A peça concebida pelos constituintes é, de fato, uma *programação plurianual de despesas*, chamada de plano por descuido ou por influência daqueles que lidavam com os PNDs. O PPA supõe plano de governo, cuja apresentação não está prevista. As despesas mencionadas pelo artigo 165 seriam aquelas que realizariam os objetivos do plano de governo, principalmente os que exigem investimentos. No entanto, na ausência de explicitação formal desta subordinação, o PPA passa a ser tomado como o substituto dos PNDs – inclusive em sua temporalidade inconveniente” (PPA: o que não é e o que pode ser, p. 58-59).



melhorar a relação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária, ao criar vínculos jurídicos mais fortes entre eles, conferindo maior segurança jurídica ao sistema de planejamento orçamentário do Estado. Foi importante também por aumentar e melhorar a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, mostrando-se também uma boa alternativa à ideia inicial em discussão, de um orçamento com vigência bianual.<sup>102</sup>

A importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias só fez crescer nos últimos anos, tendo suas funções incrementadas, especialmente após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000 (Lei Complementar n. 101), que lhe acrescentou importantes dispositivos legais. Destaca-se o anexo de metas e riscos fiscais, que deve estabelecer as metas para o ano a que se refere e os dois seguintes, o que reforça ainda mais o vínculo com o cumprimento das metas fixadas. Também as disposições sobre o equilíbrio de receitas e despesas, os critérios para limitação de empenho, normas para controle de custos e avaliação de resultados e as condições para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas formam um conjunto de regras relevantes para a normatização das finanças públicas e o aperfeiçoamento do sistema de planejamento das ações governamentais.

Avanços em matéria de planejamento também se observam nas normas sobre a Lei Orçamentária, que deverá guardar compatibilidade com o Plano Plurianual (CF, art. 165, § 7º), sendo vedado o início de programa ou projeto que nela não esteja previsto (CF, art. 167, I), nem a realização de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no Plano Plurianual (CF, art. 167, § 1º).

A compatibilidade entre Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual é expressamente exigida pelo art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, não deixando dúvidas quanto à inter-relação que faz das normas orçamentárias um sistema organizado em função do planejamento, criando um comprometimento do setor público com o seu efetivo cumprimento.

Os planos plurianuais, da forma como inicialmente começaram a ser implementados, permitem vislumbrar uma “redução” do planejamento ao orçamento, limitando em parte a ação planejadora do Estado de fixar diretrizes gerais para sua atuação;<sup>103</sup> voltam-se mais claramente a exercer uma função própria do planeja-

---

<sup>102</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas*, p. 15.

<sup>103</sup> Conforme crítica de Gilberto Bercovici, em “O Planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento”. Ronaldo Garcia expõe o contexto histórico que justifica essa característica dos PPA: “O PPA surgiu, portanto, em contexto no qual o planejamento governamental (de cará-

mento orçamentário da Administração Pública, destinado justamente a materializar as diretrizes gerais anteriormente estabelecidas. O que se observa é um direcionamento dos planos plurianuais para o âmbito da organização das finanças dos entes federados, e não do País como um todo, mesmo porque são leis de abrangência limitada ao ente federado que as editou.

O ordenamento jurídico nacional abrange outras normas, que compõem todo um sistema de planejamento, em que há avanços importantes.

Veja-se que a Constituição também cuidou do tema no aspecto setorial, criando instrumentos de planejamento voltados a áreas específicas da atuação governamental.

Cabe destaque, neste ponto, ao Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição e tendo sido o primeiro criado pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, válido para o período de 2001 a 2010, que estabeleceu como objetivos e prioridades a elevação do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade de ensino, a redução das desigualdades no acesso à educação pública e a democratização da gestão do ensino público. Em 2014, foi publicada a Lei n. 13.005, instituindo o Plano Nacional de Educação para o período de 2014 a 2024.

Releva observar, no que tange aos aspectos jurídicos do planejamento no setor de educação,<sup>104</sup> que se trata de norma que regula os gastos públicos em educação por prazo mais longo (dez anos) do que as leis de plano plurianual (quatro anos), o que é extremamente relevante para a organização da Administração Pública no âmbito nacional, de modo a uniformizar e coordenar a atuação governamental no setor.

É também importante ressaltar o fato de ser norma de caráter nacional, vinculando, portanto, todos os entes federados. No âmbito da educação, isso é de

---

ter normativo) estava em descrédito e sob forte crítica por parte dos ideólogos e defensores da onda neoliberal que se levantava poderosa. Ademais, muitos dos parlamentares integrantes da comissão da Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração das propostas para o que viria ser o Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da CF/88 haviam sofrido com as dificuldades de planejar e executar orçamentos em ambiente de complexidade crescente e tinham se inclinado para orientação mais fiscalista. Tais circunstâncias ajudam a compreender a natureza do PPA. A peça concebida pelos constituintes é, de fato, uma *programação plurianual das despesas*, chamada de plano por descuido ou por influência daqueles que lidavam com os PND. O PPA supõe plano de governo, cuja apresentação não está prevista. As despesas mencionadas pelo artigo 165 seriam aquelas que realizariam os objetivos do plano de governo, principalmente os que exigem investimentos” (PPA: o que não é e o que pode ser, p. 435).

<sup>104</sup> Tema que volta a ser abordado de forma mais específica e detalhada no item 7.1.

fundamental importância, pois é área de atuação do Poder Público em que os entes federados cumprem função em regime de colaboração, evidenciando o federalismo cooperativo presente na organização do Estado brasileiro.

E é imprescindível, para que se possa planejar adequadamente a atuação do setor público nessas hipóteses, existirem normas que coordenem a atuação conjunta de todos os entes federados, estabelecendo as diretrizes que nortearão suas ações governamentais, de modo a conferir maior segurança jurídica em suas previsões de receitas e despesas, especialmente quanto às transferências intergovernamentais, fundamentais para a implementação das políticas públicas nesse setor.

Essa primeira lei que instituiu o Plano Nacional de Educação determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem seus planos decenais na área da educação (art. 2º), bem como seus planos plurianuais de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e os respectivos planos decenais (art. 5º), de forma a criar um sistema normativo coeso, conferindo maior segurança jurídica e harmonia às finanças públicas na área educacional.

O segundo plano decenal de educação, vigente para o período de 2014 a 2024, estabeleceu dez diretrizes (art. 2º) e vinte metas, desdobradas em estratégias (art. 3º e anexo) a serem cumpridas no período, determinando a Estados e Municípios que elaborem seus correspondentes planos de educação no prazo de um ano.<sup>105</sup>

Outra experiência brasileira importante que há de se destacar, neste breve registro sobre a evolução do planejamento governamental, foi a promovida pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República no final da década de 1990, com a tentativa de elaboração de um planejamento de longo prazo. Ainda que sem características orçamentárias, que, como já mencionado, são menos viáveis em previsões dessa natureza, mostra a preocupação com o planejamento governamental em prazos superiores àqueles já estabelecidos pelo sistema de planejamento governamental consagrado e positivado em nosso ordenamento jurídico.

Elaborou-se à época o projeto *Brasil 2020*, que consistiu, como bem sintetizado por Paulo Roberto de Almeida, em um “exercício de reflexão, com o objetivo de traçar visões sobre o futuro do Brasil e, com isso, orientar a elaboração de alguns cenários exploratórios para guiar o itinerário brasileiro de desenvolvimento”.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> O Estado de São Paulo só cumpriu a determinação em 2016, quando aprovou o Plano Estadual de Educação pela Lei n. 16.279, de 9 de julho de 2016.

<sup>106</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*, p. 223.

A tarefa consistiu em montar três cenários prospectivos para o Brasil no ano de 2020 e, com base neles, avaliar as possíveis alternativas para o desenvolvimento. Montaram-se os três cenários, chamados “cenários exploratórios”, aos quais foram atribuídos os nomes indígenas de Abatiapé, Baboré e Caetê, para, ao final, construir o cenário desejado, nominado Diadorim. Os cenários exploratórios “procuram analisar possíveis futuros alternativos, com base numa montagem técnica de combinações plausíveis de condicionantes e variáveis. Normalmente, não embutem desejos ou preferências de seus formuladores. Indicam, sobretudo, as diferentes alternativas de evolução futura da realidade dentro de limites de conhecimento antecipáveis”, e o cenário desejado “é a expressão do futuro baseada na vontade de uma coletividade, refletindo seus anseios e expectativas e delineando o que se espera alcançar num horizonte dado”, descrevendo “um futuro plausível”, e não uma expressão de sonhos ou utopias, mas sim um “futuro que pode ser realizado como um desejo viável”.<sup>107</sup> O cenário Abatiapé via o Brasil como uma potência econômica sólida, porém com desequilíbrio social; o Baboré apresentava o Brasil como uma sociedade mais justa, mas com fraca participação no comércio exterior; e o Caetê veiculava uma visão mais pessimista, com o Brasil enfrentando instabilidade política e perdendo espaço no mercado mundial. A partir desses cenários, construiu-se o cenário desejado, “Diadorim”, em que o Brasil é uma nação desenvolvida com equidade social, alta qualidade de vida elevado nível educacional, posição de destaque na economia mundial, economia sólida e dinâmica.<sup>108</sup>

Embora sem pretensões de se transformar em um documento de natureza e características orçamentais, representou uma experiência importante para o avanço das técnicas de planejamento governamental e reflexão sobre o futuro.

Na esfera internacional, o *planejamento orçamentário da Administração Pública* registra evolução importante, especialmente em face das ações decorrentes da Comunidade Econômica Europeia. Em uma síntese dos estudos feitos por Nazaré Cabral nesse aspecto, pode-se constatar a influência planificadora da instituição, especialmente no âmbito do microplanejamento, com verdadeiros “planos de gastos” (*expenditure planning*). Introduziu-se em 1988 um “sistema de perspectivas financeiras”, que consiste em um “quadro financeiro plurianual adotado conjuntamente pelas três instituições com poderes orçamentais”, e que

---

<sup>107</sup> BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Brasil 2020: Cenário Diadorim*, esboço de um cenário desejável para o Brasil, p. 1.

<sup>108</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*, p. 223-225.

resultaram no Pacote Delors I, com as perspectivas financeiras para o período de 1988 a 1992, o Pacote Delors II, para o período de 1993 a 1999, e o Acordo Interinstitucional de 1999, compreendendo as perspectivas financeiras para o período de 2000 a 2006.<sup>109</sup>

Na história mais recente do planejamento orçamentário governamental brasileiro, os avanços mais relevantes ocorrem a partir de 1990, quando surgiram os primeiros planos plurianuais segundo os termos da nova Constituição, sobre os quais trataremos em capítulo à parte, com análise mais acurada de suas características e evolução ao longo de cada uma das novas edições. Far-se-á, a seguir, tão somente uma visão panorâmica, apenas para a finalidade de completar a evolução histórica do planejamento governamental brasileiro.

No que tange aos planos plurianuais no âmbito federal, a lei que instituiu o primeiro elaborado nos termos da nova Constituição surgiu no governo do Presidente Fernando Collor, válido para o período de 1991 a 1995, com uma revisão efetuada em 1992, mas se mostrou incipiente, e pouca relevância acabou tendo para a finalidade a que se prestava.

Não obstante importante historicamente por ser o primeiro plano plurianual elaborado nos termos previstos pela nova Constituição, apenas em 1995, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, estabilizada a moeda nacional pelo advento do “Plano” Real, surge o primeiro plano plurianual que efetivamente permite reconhecer a retomada do planejamento governamental no Brasil.

O PPA 1996-1999 introduziu os conceitos dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, com o objetivo de estabelecer uma “estratégia de desenvolvimento para o Brasil que permitisse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais”, levando em consideração, para fins de planejamento, os aspectos regionais e a necessidade de integração e fomento ao desenvolvimento das regiões menos favorecidas.<sup>110</sup> Complementado pelo Programa “Brasil em Ação”, de agosto de 1996, que selecionou ações do PPA em setores estratégicos nas áreas de infraestrutura econômica e desenvolvimento social para priorizá-las e implantá-las, com a utilização de técnicas modernas de Administração Pública para gerenciamento de projetos, consolidou-se o processo de modernização da Administração Pública com ênfase no planejamento.

---

<sup>109</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 226-227.

<sup>110</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *O desafio do planejamento governamental*, p. 14.

Registre-se também no período o início do aperfeiçoamento dos recursos humanos na área pública, com a seleção e formação de analistas de planejamento e orçamento e o treinamento de pessoal, com cursos voltados a essa temática.<sup>111</sup>

Em maio de 2000, é publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 2000), que, apesar de ter sido vetado o único artigo destinado a tratar especificamente do Plano Plurianual (art. 3º), trouxe alguns aperfeiçoamentos, principalmente pela introdução de dispositivos legais que criaram vínculos entre os planos plurianuais e as demais leis orçamentárias. O mais relevante deles é o Anexo de Metas Fiscais, obrigação legal que passa a integrar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, documento que deve conter “as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes” (Lei Complementar n. 101, art. 4º, § 1º).

O PPA 2000-2003, primeiro após a Lei de Responsabilidade Fiscal, representou uma grande evolução no aperfeiçoamento e na modernização da gestão pública, organizando as ações em programas – com indicadores de resultados, previsão orçamentária e designação de gerentes – criados a partir do planejamento, tornando o gestor focado nos resultados, e não mais nos procedimentos, representando um dos mais relevantes marcos em termos de avanço no planejamento.

A reorganização da Administração Pública federal, com a fusão do Ministério do Planejamento e Orçamento com o Ministério da Administração e Reforma do Estado, criando o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, colaborou para dar o necessário apoio administrativo à nova forma de conduzir a Administração Pública, agora com foco claro no planejamento e na modernização da gestão pública.

O PPA 2004-2007, o “Brasil de Todos”, destacou-se por ter sido elaborado a partir de ampla participação democrática, com a realização de fóruns de participação social em todas as unidades da federação, para ouvir a sociedade e definir os rumos do planejamento.

O “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” denominou e deu a marca do PPA 2008-2011, voltando suas preocupações para o desenvolvimento, com aceleração do crescimento econômico, redução das desigualdades sociais e regionais e promoção da inclusão social, priorizando a educação.

---

<sup>111</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *O desafio do planejamento governamental*, p. 18.

O PPA 2012-2015, “Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação”, pretendeu intensificar a atuação do Estado como indutor e promotor das mudanças necessárias para a construção de um país mais moderno e igualitário, por meio de políticas públicas construídas de forma participativa e respeitando o pacto federativo.

O PPA 2016-2019, intitulado “Desenvolvimento, produtividade e inclusão social”, veio com a intenção de construir e consolidar “um modelo de desenvolvimento econômico, social e ambiental orientado pela inclusão social e pela redução das desigualdades”, por meio do “aperfeiçoamento das políticas públicas na busca pela melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade por toda a população brasileira”.<sup>112</sup>

O PPA 2020-2023, “Planejar, priorizar, alcançar”, propôs trazer como inovações a simplificação metodológica, o realismo fiscal e o alinhamento com os planejamentos estratégicos dos ministérios e integração com a avaliação de políticas públicas.

Nota-se nos últimos planos plurianuais federais uma preocupação com políticas públicas de âmbito nacional, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, ampliando-se gradativamente suas funções e abrangência, com destaque para as “agendas transversais”, que receberam tratamento especial no PPA 2012-2015 para atender às políticas públicas transversais e multissetoriais.

A partir de 2012, o sistema de planejamento orçamentário tem experimentado um retrocesso, marcado principalmente pela desconsideração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cujas metas fiscais têm sido reiteradamente descumpridas e alteradas, e seu processo legislativo desrespeitado, sendo aprovada completamente fora do prazo legal, por vezes conjuntamente com a Lei Orçamentária, como ocorreu várias vezes nos últimos anos,<sup>113</sup> como se viu no ano de 2016.

---

<sup>112</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2016-2019*. Desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Projeto de lei. Mensagem presidencial, p. 9.

<sup>113</sup> CONTI, José Mauricio. *2015: o ano de triste memória para o Direito Financeiro que não quer terminar, Levando o direito financeiro a sério*, p. 483-488.

## PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E GESTÃO GOVERNAMENTAL

O planejamento da ação governamental, especialmente na modalidade de *planejamento orçamentário da administração pública* – na forma do que já se expôs anteriormente –, guarda um estreito vínculo com a gestão pública,<sup>1</sup> tendo o sistema orçamentário papel fundamental na viabilização do planejamento.

A construção do sistema orçamentário é uma tarefa extremamente complexa, pois exige uma compatibilização de institutos e conceitos de várias áreas do conhecimento, uma vez que há de compreender em sua estruturação, de forma harmônica, aspectos jurídicos, econômicos, contábeis e de administração pública, entre outros.

Além disso, envolve a combinação de informações de múltiplas fontes, com diferentes perspectivas, envolvendo múltiplos grupos de interesse, todos influenciando a tomada de decisões complexas,<sup>2</sup> o que justifica a evolução e a variedade de técnicas orçamentárias que procuram compatibilizar todas essas variáveis e aperfeiçoar os orçamentos públicos, com os consequentes reflexos para o planejamento e a gestão, como se explicitará a seguir.

A atividade planejadora é abrangente, podendo-se nela constatar, entre suas várias características, a *complexidade*, dada a “multiplicidade de elementos que a

---

<sup>1</sup> “A budget is not only a tool of macroeconomic policy but also a management mechanism” (SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Budgeting and budgetary institutions*, p. 138).

<sup>2</sup> FÖLSCHER, Alta. Budget methods and practices. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Budgeting and budgetary institutions*, p. 138.



constituem, de seu procedimento, dos diversos interesses que envolvem e dos inúmeros sujeitos que dela participam”, a *orientação finalística*, “na medida em que intenciona concretizar finalidades públicas e objetivos específicos”, a *seletividade*, dada a necessidade de seus resultados dependerem de um objeto bem definido, que deve ser claro, específico e exequível, a *flexibilidade*, com a “possibilidade de alteração e correção contínua do processo de planejamento e dos produtos desse processo”, que “permitirá retificar efeitos indesejados do planejamento e corrigir seus rumos no intuito de atingir os objetivos públicos esperados”, de tal modo que preserve “uma proteção mínima de segurança jurídica dos afetados pelo plano e, de outro lado, um grau adequado de discricionariedade decisória da autoridade pública para atingir os objetivos públicos que dependam do planejamento estatal”.<sup>3</sup>

O planejamento orçamentário governamental se materializa, tanto em termos jurídicos, pelas normas que o veiculam, quanto no aspecto administrativo-gerencial, por meio de diversos conceitos e técnicas em permanente evolução, sobre os quais é importante discorrer, com a finalidade de permitir uma melhor compreensão do tema.

A multidisciplinaridade – são várias as áreas do conhecimento envolvidas, como já mencionado, – e a interdisciplinaridade – essas áreas se conectam e estão relacionadas – do tema, associada às particularidades de cada região, país, organização, entidade que dele faz ou fez uso, impedem que a análise, tanto no aspecto da evolução histórica quanto da sua própria sistematização, venha a ser feita com a didática e precisão ideais, de modo que se constata haver no mais das vezes alguma imprecisão em conceitos que apresentam significativo grau de inter-relação, não sendo sempre possível distingui-los com a clareza desejável. Mesmo assim, uma clarificação e melhor delimitação permitem um aprofundamento no conhecimento do tema e em suas peculiaridades.

## **2.1 O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO, OS ORÇAMENTOS PÚBLICOS E A GESTÃO | A EVOLUÇÃO DAS TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS E MODELOS DE ORÇAMENTAÇÃO**

Desde que se admite terem surgido as primeiras normas que deram origem à ideia de controle das despesas públicas, registrando-se como marco importante

---

<sup>3</sup> Como destacado com propriedade por: MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado da Bahia*, p. 4-5.

o art. 12 da *Magna Carta* de 1215, já transcrito,<sup>4</sup> começaram a aparecer os incipientes orçamentos públicos e se desenvolver as técnicas mais adequadas para construí-los.

Fica clara a necessidade de os Estados terem instrumentos com os quais possam organizar suas finanças, regulamentando a arrecadação, a administração e o gasto dos recursos públicos. No entanto, decorreu longo tempo até que técnicas comesçassem a ser desenvolvidas de modo a permitir que se estruturassem peças com características efetivas de um orçamento público. Jesse Burkhead, em sua clássica obra sobre o tema, ao historiar a evolução do orçamento nos Estados Unidos, registra, mostrando a precariedade ainda presente na época da Revolução Americana, que:

“O sistema orçamentário da Grã-Bretanha ainda não estava inteiramente desenvolvido à época da Revolução Americana. Não havia, portanto, uma técnica orçamentária consagrada, na Grã-Bretanha, passível de imitação por parte dos arquitetos da Constituição. Assim, a Constituição exige apenas que ‘nenhuma soma será retirada do Tesouro, senão em consequência de apropriações estabelecidas em lei; e que um balanço das entradas e saídas de dinheiros públicos deve ser divulgado, periodicamente’ (art. I, seção 9)”<sup>5</sup>

Jesse Burkhead faz menção ao ano de 1822 como o marco do início do orçamento,<sup>6</sup> ano em que o Chanceler do Erário britânico passou a expor ao Parlamento sobre a situação das finanças públicas, tendo em vista a necessidade de justificar as receitas e as despesas que compunham o fundo geral criado em 1787 para gerenciar as atividades financeiras do Governo.<sup>7</sup>

Os primeiros documentos com natureza de orçamentos públicos tinham características essencialmente de peças contábeis, basicamente com a finalidade de registrar as receitas e despesas, configurando o que se pode chamar concepção clássica do orçamento, como já mencionamos anteriormente.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Vide “Capítulo 1”, nota de rodapé 2.

<sup>5</sup> BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 12.

<sup>6</sup> Como já mencionei, em breve histórico, na obra “Autonomia Financeira do Poder Judiciário”, p. 57-59, em parte reproduzida aqui.

<sup>7</sup> BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 4.

<sup>8</sup> Vide Capítulo 1. Ou, em outras palavras e contexto, na bem lançada explicação de José Afonso da Silva, “O orçamento clássico, cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, era uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, classificadas estas por objeto, sem se cogitar das necessidades reais da administração e da população, nem dos objetivos econômico-sociais a atingir com sua execução” (*Orçamento-programa no Brasil*, p. 1).

A evolução do próprio Estado, com o aumento de sua dimensão e a ampliação de suas funções, levou a uma necessidade de aperfeiçoamento da administração pública, inclusive e especialmente no âmbito das técnicas orçamentárias, o que foi aos poucos modificando essa concepção clássica do orçamento, que passou a assumir uma função mais efetiva no planejamento da ação governamental e condução das políticas públicas, até mesmo em decorrência do crescente intervencionismo do Estado nas atividades sociais e econômicas. Passa a ser “un *instrumento* mediante el cual el Estado *actúa* sobre la Economía”, nas precisas e bem colocadas palavras de Giuliani Fonrouge.<sup>9</sup>

Momento importante a merecer registro na evolução das técnicas orçamentárias e na mudança da concepção do orçamento ocorreu no período de 1909 a 1912, com os trabalhos realizados no governo norte-americano pela Comissão Taft. Com a posse do Presidente William Howard Taft, e os problemas de déficit público encontrados, entre outros na administração pública, criou-se em 1910 a Comissão de Economia e Eficiência, que ficou conhecida como Comissão Taft. Esta realizou estudos sobre o orçamento público, a organização e as atividades do governo federal, os problemas de pessoal, a contabilidade pública e a utilização de métodos empresariais no setor público,<sup>10</sup> que resultaram na divulgação, em 1912, de uma mensagem do Presidente e de um relatório da Comissão. Entre os inúmeros pontos importantes abordados pelos referidos documentos, interessa destacar o trecho do relatório da Comissão que reconhece a importância da eficiência e da mensuração de custos e resultados no serviço público:

“A fim de que se possa pensar com clareza sobre o problema de sua responsabilidade, o administrador precisa ter diante de si dados que reflitam resultados, em termos de qualidade e quantidade; precisa estar habilitado a medir a qualidade e a quantidade dos resultados por unidades de custo e de eficiência”.<sup>11</sup>

Mas o incremento das técnicas de planejamento orçamentário intensificou-se a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente na década de 1950, em que a necessidade de reconstrução dos países afetados levou à implantação de planos econômicos com aporte de recursos, cuja viabilização incentivou o aperfeiçoamento dos sistemas até então existentes de planejamento econômico e orçamentário governamentais.

Em 1946, a partir do orçamento apresentado pela Marinha norte-americana para o ano de 1948, o Departamento de Defesa promoveu aperfeiçoamentos nas

---

<sup>9</sup> GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Derecho financiero*, p. 145.

<sup>10</sup> BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 23-24.

<sup>11</sup> HOUSE Doc. n. 854, p. 4-5, apud BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 26.

técnicas de contabilização orçamentária que influenciaram a Comissão de Organização do Setor Executivo do Governo, conhecida como Comissão Hoover. Com outros órgãos do governo norte-americano – Bureau de Orçamento, Contadoria Geral, Departamento do Tesouro –, aperfeiçoou as normas contábeis do governo federal. A Comissão Hoover, em sua primeira formação, ao produzir recomendações para uma profunda reforma orçamentária, e em seu relatório sobre a Técnica Orçamentária e Contabilidade, menciona a expressão que acabou se consagrando como representante de uma nova modalidade de orçamento: o *performance budget*, ou *orçamento de desempenho*. Foi divulgada a seguinte recomendação (Recomendação n. 1): “Recomendamos que o conceito de orçamento do Governo Federal seja inteiramente reformulado pela adoção de um orçamento baseado em funções, atividades e projetos: a isto denominamos orçamento de desempenho”.<sup>12</sup>

Passaram a se desenvolver com maior ênfase os conceitos, os processos e as técnicas orçamentárias, de planejamento e de gestão, que passaram a incorporar essas funções mais modernas dos orçamentos públicos, dando origem aos modelos de “orçamento funcional”, “orçamento-programa”, “orçamento de desempenho (*performance budget*)”, “PPBS (*Planning, Programming, and Budgeting System*)”, e, mais recentemente, planejamento estratégico (que serão mais bem analisados oportunamente – item 2.2, que sepultam a concepção clássica de orçamento e passam a reconhecê-lo e fazer dele um instrumento essencial e central para o planejamento e a gestão governamentais, além de aspecto fundamental para a transparência e a democratização do gasto público.

Shah e Shen registram que as duas últimas décadas<sup>13</sup> testemunharam um crescente interesse na gestão por desempenho e nas reformas orçamentárias, como resposta às cada vez mais intensas demandas pela *accountability* governamental nos países industrializados.<sup>14</sup>

Nazaré Cabral destaca alguns fatos em especial, como a introdução e o desenvolvimento, nos Estados Unidos, do PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*), que

“significou, no dizer de muitos dos seus defensores, uma verdadeira ‘revolução’ no modo de conceber a orçamentação das despesas do Estado e a previsão orçamental,

<sup>12</sup> Commission on Organization of Executive Branch of the Government. *Budgeting and accounting*, Washington, 1949, p. 8, apud BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 177.

<sup>13</sup> Em texto publicado em 2007.

<sup>14</sup> SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting, p. 137.

concebidas agora segundo uma perspectiva claramente racionalizadora e de acordo com a ideia de que no domínio das decisões políticas orçamentais também há lugar a uma racionalidade *pura e compreensiva*”.<sup>15</sup>

Observa, contudo, que alguns autores têm uma visão um pouco diferente, como Allen Schick, segundo o qual o PPBS foi o primeiro sistema orçamentário organizado de forma a acolher as múltiplas funções do orçamento (controle, gestão e planejamento) que foram surgindo e se afirmando ao longo do tempo na história do direito orçamentário norte-americano.<sup>16</sup>

A síntese elaborada pela citada autora da evolução da reforma do sistema orçamentário norte-americano é extremamente esclarecedora, permitindo compreender os diversos modelos orçamentários surgidos, contextualizados nos momentos históricos.<sup>17</sup> Primeiro, esclarece as três funções orçamentárias:<sup>18</sup> a) função de *controle*, que permite verificar se as ações governamentais foram cumpridas de forma eficaz e eficiente; b) função de *gestão*, por meio da qual os administradores públicos podem aferir a eficiência e eficácia do uso dos recursos públicos, tendo em vista os objetivos da organização; e c) função de planejamento estratégico, pela qual se definem os objetivos do ente, as políticas públicas a serem implementadas e as alocações de recursos para cumpri-los.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 379.

<sup>16</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 379.

<sup>17</sup> A análise efetuada pela autora tem como base, entre outros textos, o de Allen Schick, “The road to PPB: the stages of budget reform”, a que tivemos acesso e consta nas referências; no entanto, dada a bem construída análise da autora, optamos por expor essa síntese com base em seu texto.

<sup>18</sup> Conforme sistematização de Robert Anthony e Allen Schick.

<sup>19</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 380. Em Allen Schick, The road to PPB: the stages of budget reform. In: LYDEN, Fremont J.; MILLER, Ernest G. *Public budgeting: program planning and evaluation*, p. 19: “Every budget system, even rudimentary ones, comprises planning, management, and control process. Operationally, these processes often are indivisible, but for analytic purposes they are distinguished here. (...) *Planning* involves the determination of objectives, the evaluation of alternative courses of action, and the authorization of selected programs. (...) *Management* involves the programming of approved goals into specific projects and activities, the design of organizational units to carry out approved programs and the staffing of these units and the procurement of necessary resources. (...) *Control* refers to the process of binding operating officials to the policies and plans set by their superiors. Control is predominant during the execution and audit stages, although the form of budget estimates and appropriations often is determined by control considerations”.

Essas funções possibilitam identificar três etapas na reforma do sistema orçamentário norte-americano ao longo do século XX.

A primeira fase, no período de 1920 a 1935, caracteriza-se pela perspectiva do *controle*, em que o orçamento continha rubricas orçamentais com dotações específicas e limitativas para a realização das despesas, de modo a tornar a peça orçamentária essencialmente um instrumento de controle da execução do gasto.<sup>20</sup>

A segunda fase, a partir da década de 1930, coincide com o período das políticas do *New Deal*, com forte ênfase no aspecto tributário e com foco na relação entre a despesa pública e o estado global da economia. Em 1949, com os trabalhos da Comissão Hoover, criou-se nova metodologia de organização dos orçamentos públicos. Além do aperfeiçoamento em aspectos do funcionamento da administração pública, estabeleceram-se modificações na forma de apresentação dos orçamentos, com destaque para a “nomenclatura” baseada em funções, atividades e programas da administração, fazendo referência ao *performance budget*. A perspectiva passa a ser de gestão, com o objetivo de ajudar os administradores públicos a aumentarem a eficiência na gestão, com a apresentação do orçamento em termos funcionais e com indicadores que permitam aferir o custo em relação às finalidades estabelecidas. Destaca-se, ainda nessa segunda etapa, a nova forma de apresentação dos orçamentos, sugerida pela 2ª Comissão Hoover, em 1954, que é a de “orçamento de programas” (*program budgeting*), que passou a ser o elemento central do processo orçamentário no sistema PPB (*Program, Planning and Budgeting*),<sup>21</sup> sendo acolhido na legislação brasileira até hoje vigente, conforme se constata dos arts. 2º, da Lei n. 4.320, de 1964, e 16, do Decreto-lei n. 200, de 1967.

Na terceira fase, ocorre a introdução do PPBS, voltando-se o orçamento para sua perspectiva de planejamento, com a política orçamentária sendo utilizada como instrumento de política econômica e havendo aperfeiçoamento das técnicas de modo a convergir o planejamento para a orçamentação. A orientação ou perspectiva planejadora, da qual o PPBS é expoente, evidencia uma nova concepção dos orçamentos, diferenciando-se das anteriores, por estabelecer uma relação indissociável entre os orçamentos públicos e a condução da política econômica. Destaca-se ainda no PPBS a sua dimensão de plurianualidade, bem como a introdução de novas práticas de gestão pública, com novas técnicas, metodologias e alteração de

---

<sup>20</sup> Nesse sentido: SCHICK, Allen. *The road to PPB: the stages of budget reform*, p. 21.

<sup>21</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 381; e SCHICK, Allen. *The road to PPB: the stages of budget reform*, p. 21.

comportamentos e condutas da burocracia. Permitia ainda aos governantes terem uma visão mais ampla da organização e exercerem maior influência nas decisões, tomadas com base em informações mais completas sobre custos e resultados, levando-os a conduzir com mais clareza as políticas públicas a serem implementadas. Com o PPBS, estabelecia-se uma ligação mais clara entre o orçamento e os grandes objetivos da política econômica, sendo utilizados critérios voltados a uma otimização dos recursos e que permitiam melhor controle e possibilidade de avaliar os resultados.<sup>22</sup>

No desenvolvimento dos vários modelos orçamentários, associados à gestão pública nos Estados Unidos na segunda metade do século XX, destacam-se, além do PPBS, outras que releva mencionar e que marcam a evolução das técnicas orçamentárias, que serão mais bem explicitadas à frente, adiantando-se por ora breve referência. Entre elas, estão: a gestão por objetivos (*management by objectives* – MBO), surgida no âmbito do setor privado, caracterizada por definição de estratégias no nível central e descentralização da implantação das ações; o orçamento base zero (*zero-based budgeting*), centrado na reavaliação de cada programa; e o TBB (*target-based budgeting*), baseado na definição das prioridades e no estabelecimento de limites de despesa pelos níveis mais altos da administração, deixando a escolha para os níveis inferiores (método *top-down*), descentralizando a decisão política e conferindo maior liberdade gerencial.<sup>23</sup> Sousa Franco classifica-as como experiências de sistemas baseados na “eficiência gestonária”, mencionando entre elas os *orçamentos funcionais*, os *orçamentos por programas*, o sistema de *gestão por objetivos* (MBO – *management by objectives*), o *orçamento base zero*, o *orçamento de tarefas* (considerando como tal a técnica que “busca a justificação das despesas por actividades, justificadas e avaliadas por cada serviço ou unidade orgânica e seleccionadas segundo critérios de eficiência”) e o *orçamento de resultados* ou *de desemprego* (*performance budget*).<sup>24</sup>

Diversos fatores provocaram a adoção de novas técnicas orçamentárias para aperfeiçoar o desempenho do setor público, como bem registrado por Curristine: o crescimento das demandas por despesas; os serviços de maior qualidade; e, em alguns países, o crescimento da resistência dos contribuintes ao aumento da carga tributária. No âmbito dos governos, as estratégias para enfrentar esses desafios

---

<sup>22</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 383-385.

<sup>23</sup> Veja-se quadro (caixa 21) em CABRAL, Nazaré da Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, p. 256-257.

<sup>24</sup> FRANCO, Antonio L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*, v. I, p. 422-423.

envolveram a introdução de medidas de desempenho na orçamentação e na gestão, a flexibilização no controle dos *inputs*,<sup>25</sup> a delegação de responsabilidades para órgãos governamentais e mudanças na relação entre o governo e os servidores públicos, com o avanço da terceirização e a introdução da remuneração ligada ao desempenho.<sup>26</sup>

José Luís Ruiz Álvarez e José Caamaño Alegre consideram possíveis causas da introdução do orçamento por desempenho a crise financeira dos anos 1990, a pressão para limitar o tamanho do Estado, as demandas dos cidadãos por maior qualidade nos serviços públicos e as mudanças de governo. Registram que a gestão baseada em desempenho trouxe uma série de benefícios, entre os quais ter gerado um aumento no governo pelo interesse em resultados, proporcionado maior informação sobre objetivos e prioridades do governo, incentivo ao planejamento plurianual, fortalecimento da transparência da ação governamental e consequente melhoria nas informações para os parlamentares, e o aperfeiçoamento da gestão dos programas e mensuração de seu nível de eficiência.<sup>27</sup>

Vale deter-se neste ponto em uma análise mais detalhada do que podemos denominar técnicas, metodologias, ou modelos, de orçamentação (entendida a expressão em uma concepção ampla), abrangidos na terminologia também os aspectos de planejamento e gestão a ela inerentes, e tentar clarear da melhor forma os conceitos aos quais já se fez referência anteriormente, ainda que, como se poderá constatar, não apresentem sempre uma nitidez que permita diferenciá-los com absoluta precisão.

## 2.2 EVOLUÇÃO DAS TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS | ALGUNS MODELOS CONSAGRADOS

O aperfeiçoamento experimentado pelos sistemas orçamentários ao longo de sua evolução, que guarda estreita vinculação com o planejamento e a gestão, deu

---

<sup>25</sup> Alguns termos técnicos são importantes, recorrentes e requerem melhor compreensão; contudo, para não interromper o fluxo do texto, esses termos foram inseridos no item 2.6 – “Excursão. Conceitos relevantes para a compreensão dos modelos e técnicas orçamentários” deste trabalho, em que são discutidos com maior profundidade.

<sup>26</sup> CURRISTINE, Teresa. Government performance. Lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, p. 128. No texto original: “the introduction of performance measures into budgeting and management, the relaxation of input controls, the delegation of responsibility to line ministries/agencies, and changes in public employment typified by the adoption of contracts for public servants and the introduction of performance-related pay”.

<sup>27</sup> ÁLVAREZ; José Luís Ruiz; ALEGRE, José Caamaño. Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional. *Presupuesto y Gasto Público 51/2008*, p. 32.



origem a várias denominações de técnicas e modelos orçamentários, aos quais já se fez referência anteriormente, sendo adequado e conveniente uma explicitação individualizada de cada um, permitindo melhor compreendê-los.

## 2.2.1 O orçamento “clássico” ou “tradicional”

O que hoje se denomina orçamento “clássico”, ou “tradicional”, na precisa síntese de José Afonso da Silva, é aquele

“cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, era uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, classificadas estas por *objeto*, sem se cogitar das necessidades reais da administração e da população, nem dos objetivos econômico-sociais a atingir com sua execução”.<sup>28</sup>

Tem como características básicas a classificação das despesas por itens, ou “por linhas” (*line-item budget*), com ênfase nos *inputs*, ou seja, nos insumos ou itens de gasto, fornecendo informações sobre como e quanto de recursos são gastos, em vez de especificar no que são aplicados, sem estabelecer vínculo entre os *inputs* e os *outputs*, o que acaba por não permitir aferir a eficiência do gasto.<sup>29</sup>

## 2.2.2 O orçamento funcional

José Afonso da Silva registra o “orçamento funcional” como o primeiro passo nas reformas das técnicas orçamentárias, em que se deixa de tratar o orçamento como mero documento de registro e controle de despesas para reconhecê-lo como instrumento de intervenção do estado na economia, criado para aperfeiçoar e dar maior eficiência ao serviço público. Nas propostas da Comissão Taft, conforme registra o autor, recomendaram-se avaliar e autorizar as despesas por funções, de modo que as dotações fossem focadas no objetivo, na finalidade do gasto público.<sup>30</sup> Tem por característica marcante a classificação das despesas por “*funções, atividades e tarefas* governamentais (educação, saúde, tantas crianças a alfabetizar, tantos doentes a atender) e não por objeto (pessoal, material, serviços de terceiros etc.) como no orçamento tradicional”.<sup>31</sup>

É a primeira tentativa de superar as limitações do orçamento clássico, como registra Pascual García, em que a técnica de agrupar as despesas nas grandes funções

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 1.

<sup>29</sup> SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting, p. 139.

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 14-15.

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 15.

do Estado de modo a detalhar o destino dos gastos públicos tem a virtude de informar o cidadão sobre a quantidade e a qualidade das funções públicas.<sup>32</sup>

### 2.2.3 Orçamento-programa

A ideia de “orçamento-programa” surge a partir do reconhecimento da função do orçamento como “instrumento de programação econômica, de programação da ação governamental”, representando uma técnica que faz dele “um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais”, um “instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade”.<sup>33</sup> O orçamento-programa, nas precisas e esclarecedoras palavras de José Afonso da Silva, e que demonstram de forma bastante clara o papel fundamental que o orçamento passa a ter como vínculo entre o planejamento econômico governamental e a efetivação da despesa pública,

“é o equivalente financeiro do plano de ação governamental. Nunca pode ser independente do plano. Mostra de onde vêm os recursos para financiar o plano e quanto deve ser gasto para atingir os objetivos traçados. Distribui os recursos às diferentes atividades e projetos. Indica: a) que projetos e que atividades devem ser empreendidos; b) qual a magnitude desses projetos e atividades; c) onde e quando deverão ser empreendidos. Reserva-se o termo *orçamento-programa* para designar essa técnica orçamentária que vincula orçamento e planejamento, considerado aquele como uma etapa do processo de planificação econômica e social”.<sup>34</sup>

O orçamento-programa tem como característica fundamental vincular as despesas aos resultados, expressos em unidades físicas.<sup>35</sup> Programa-se para:

“atingir objetivos claramente definidos, atender necessidades rigorosamente diagnosticadas, segundo uma ordem de prioridade estabelecida à vista das metas traçadas no Plano de Desenvolvimento e após eleger a melhor alternativa das que se oferecem ao programador. Enfim, clarificação de objetivos, formulação das estruturas de programa-atividade e análise de custo-benefício são os três passos do processo de análise que devem preceder e continuar a apoiar a implementação do orçamento-programa. Fora disso, poder-se-á ter orçamento por programas, mas não orçamento-programa, que exige, além disso, vinculação com o processo de planejamento”.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> ATCHABAHIAN, Adolfo. *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*, p. 262.

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 41.

<sup>34</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 42.

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 63.

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 64.

E destaca o mesmo autor o papel do orçamento-programa no âmbito do planejamento, em texto recente: “reserva-se o termo *orçamento-programa* para designar essa técnica orçamentária que vincula orçamento e planejamento, considerado aquele como uma etapa do processo de planificação econômica e social”.<sup>37</sup>

O programa é, ainda hoje, no sistema de planejamento orçamentário brasileiro, a peça fundamental na vinculação entre o plano e o orçamento, bem como no estabelecimento de um novo papel para o gestor público, que passa a se comprometer com os resultados de sua ação para a sociedade, como bem destacado por Ariel Pares e Beatrice Valle:

“No atual modelo de planejamento, a unidade comum de integração entre o plano e o orçamento, o programa, é também uma unidade nova de organização de meios públicos voltados para o resultado na sociedade. O programa como unidade de gestão contribui para a transformação da gestão das organizações públicas. A combinação do programa, unidade de resultados, às formas tradicionais de organização administrativa, unidade com missão e função, possibilita a modernização do Estado na direção de uma gestão matricial simultaneamente por resultados e por função e missão. Esse movimento de integração entre o programa e as organizações iniciou-se com o PPA 2004-2007. O gerente de programa passa a ser o mesmo gestor público das organizações, levando-as a um compromisso não só com o gasto, mas também com os resultados desse gasto na sociedade, ou seja, as organizações orientam a otimização de processos e a qualidade das funções para a produção de bens e serviços inteiramente alinhados com a obtenção de resultados. Na figura do gestor público, responsável ao mesmo tempo pelo programa e pela unidade administrativa, é que se articulam essas duas figuras da gestão pública. Assim como o programa exerce a função de integrar plano e orçamento, o gerente de programa possibilita a integração programa e organização”.<sup>38</sup>

E a existência de um gerente responsável permite “o exercício da matricialidade do plano, pois, a despeito da estrutura hierárquica organizacional, o gerente poderia atuar no sentido de articular os meios para o enfrentamento dos problemas dos quais derivavam os programas, transpassando a fronteira da organização à qual pertencia funcionalmente”.<sup>39</sup>

Do exposto, pode-se inferir que o conceito de orçamento-programa corresponde a uma técnica de orçamentação que se constitui em um instrumento por

---

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 104.

<sup>38</sup> PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*, p. 241.

<sup>39</sup> PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios, p. 246.

meio do qual o planejamento governamental se materializa em dotações orçamentárias precisas e específicas, na forma de programas, que definem atividades e projetos com resultados e metas, de modo a vincular as referidas dotações ao atingimento dos objetivos fixados no plano.

## 2.2.4 Orçamento por resultados

A concepção de orçamento por resultados (*Results-Based Budgeting* – RBB) visa a transformar a ideia de orçamento tradicional, focado nos *inputs*, para direcionar as despesas, classificando-as nas peças orçamentárias, de modo a vinculá-las aos resultados pretendidos com as ações governamentais para as quais foram consignadas dotações. Uma forma de fazer com que os aplicadores dos recursos os utilizem para atingir determinados resultados, conforme nos esclarece Regis de Oliveira.<sup>40</sup>

Inserem-se no âmbito do orçamento como peça integrada ao sistema de planejamento e à gestão pública, representando aspecto das demais técnicas orçamentárias que se inserem nesse processo de modernização da administração e orçamentação públicas.

Tal como as demais modalidades, a conceituação de orçamento por resultados não é fácil, não havendo concordância sobre uma exata definição. A Secretaria-Geral das Nações Unidas utiliza-se da definição segundo a qual o orçamento por resultados é uma modalidade de orçamento por programas em que: a) a formulação dos programas gira em torno de um conjunto de objetivos predefinidos e resultados esperados; b) os resultados esperados justificam a demanda de recursos, que são vinculados aos produtos necessários para atingir esses resultados; e c) o desempenho efetivo no alcance dos resultados é medido por indicadores objetivos de desempenho.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> OLIVEIRA, Regis F. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, p. 17: “O orçamento de resultado tem sido definido como um sistema no qual os aplicadores providenciam com certa flexibilidade e utilização dos recursos para atingir determinados resultados. O que se espera é que o aplicador dos recursos use-os no perfil de obrigações de programas dentro de certos parâmetros”.

<sup>41</sup> ABRASZEWSKI, Andrzej T.; BOUAYAD-AGHA, Fatih; FOX, John D.; MÜNCH, Wolfgang. *Results-based budgeting: the experience of United States system organizations*, p. 3. No original: “For the purpose of this report, it seems appropriate to use the definition of RBB offered by the Secretary-General of the United Nations: A programme budget process in which: (a) programme formulation revolves around a set of predefined objectives and expected results; (b) expected results justify the resource requirements which are derived from and linked to outputs required to achieve such results; and (c) actual performance

O orçamento por resultados, conforme explicita Rodrigo Faria em texto dedicado ao tema:

“encontra-se inserido no contexto mais amplo da Gestão por Resultados, por meio da qual se procura melhorar o desempenho do poder público, incorporando critérios de eficiência, de eficácia e de efetividade na realização de suas atividades. Em outros termos, pretende-se deslocar o eixo de orientação estatal, predominantemente voltado para meios e insumos (*inputs*), com vistas a se conferir ênfase aos produtos e serviços entregues (*outputs*), bem como aos resultados derivados da atuação estatal (*outcomes*)”.<sup>42</sup>

Segue na mesma direção da ideia de orçamento de desempenho (*performance budget*), sobre o qual se falará mais detidamente a seguir, procurando abranger a concepção de desempenho e de resultados ao processo orçamentário:

“Orçamento por Resultados e Orçamento de Desempenho (*performance budgeting*) são nomenclaturas diferentes que procuram exprimir a mesma ideia central, qual seja, a integração de informações sobre desempenho e resultados ao processo orçamentário e sua utilização no processo de tomada de decisão. Referido entendimento também é defendido pela OCDE: ‘A variety of terms and definitions are incorporated under the label of performance budgeting: budgeting for results, performance-based budgeting and performance funding. These terms are all concerned with introducing performance information into budget processes’ (OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, 2007, p. 20)”.<sup>43</sup>

Trata-se de modalidade de orçamentação relevante para o planejamento e a gestão, na medida em que propicia a utilização das informações sobre os resultados no processo de decisão acerca da alocação dos recursos públicos: “A tônica, pois, das diversas modalidades de Orçamento por Resultado se assenta sobre a utilização da informação sobre resultados no processo decisório”.<sup>44</sup>

---

in achieving results is measured by objective performance indicators”), ou, em versão resumida e adaptada, é um modelo de orçamento por programas baseado em uma quantidade de resultados desejados, previstos quando da elaboração do orçamento, em que o desempenho é medido ao final do período (no original: “RBB is about formulating programme budgets that are driven by a number of desired results which are articulated at the outset of the budgetary process, and against which actual performance is measured at the end of a biennium”).

<sup>42</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento público*, p. 336.

<sup>43</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios, p. 338, nota de rodapé 6.

<sup>44</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios, p. 338-339.

É relevante destacar, nesse ponto, a menção feita pelo autor à classificação tripartite desenhada pela OCDE, conforme o grau de utilização da informação de *performance* na tomada de decisão:

“i) *Orçamento por Resultados Aparente ou Demonstrativo – OpRA (Presentational performance budgeting)*: nessa modalidade, indicadores de desempenho acompanham a peça orçamentária ou outros documentos orçamentários, mas não cumprem nenhuma função na tomada de decisão alocativa;

ii) *Orçamento por Resultados de alocação indireta – OpRAI (Performance informed budgeting)*: nesta versão os resultados são ativamente e sistematicamente utilizados – embora de maneira indireta – para informar as decisões orçamentárias. Em outras palavras: a informação sobre desempenho se constitui em relevante elemento constitutivo do processo de tomada de decisão – embora não determine o montante de recursos alocados – ao lado de outras informações sobre prioridades políticas e fiscais.

iii) *Orçamento por Resultados de alocação direta ou automática – OpRAD (Direct/formula performance budgeting)*: nessa categoria, o processo alocativo é diretamente dependente dos resultados e desempenho obtidos. Cada incremento alocativo se vincula expressamente a um incremento dos produtos/serviços ou dos resultados. As dotações orçamentárias, nesse caso, podem estar baseadas em fórmulas e/ou contratos firmados, com indicadores específicos de desempenho. Tal modalidade requer indicações claras e explícitas de produtos e informação sobre custos unitários, que não se encontram disponíveis em diversos setores governamentais”.<sup>45</sup>

Não obstante a já anunciada dificuldade em estabelecer com precisão esses conceitos, bem como diferenciá-los das outras técnicas e/ou modelos, o que se pode inferir é a ideia central que o fundamenta, a qual, no caso do orçamento por resultados, é a de que o orçamento é baseado em programas em que os recursos são alocados de forma a se vincularem a resultados que permitam a mensuração do desempenho.

O Estado de São Paulo implantou formalmente a metodologia de orçamento por resultados. O Decreto n. 57.598, de 2012, instituiu a “Comissão de Supervisão para a implantação do Orçamento por Resultados”, que orientou a produção do PPA 2016-2019 (conforme determinado pelo Decreto n. 61.174, de 2015<sup>46</sup>), conforme expressa o referido documento.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios, p. 339.

<sup>46</sup> “Art. 3º, § 2º A metodologia para elaboração, monitoramento da execução e avaliação de Programas e Ações é a do Orçamento por Resultados, de acordo com o previsto no Decreto n. 57.958, de 5 de abril de 2012.”

<sup>47</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. *Plano Plurianual 2016-2019*, v. I, p. 13.

Nele, explicita a metodologia adotada, cuja principal inovação consiste na “especificação clara do que deve ser feito para chegar aos resultados almejados, destacando os vínculos causais entre os diversos níveis da atuação governamental”, o que exige um adequado desenho dos programas com seus produtos e ações e uma correta “escolha dos indicadores adequados para medir e acompanhar os diferentes níveis de resultados do PPA”. O desenho do programa com base na metodologia do Orçamento por Resultados implantado pelo Estado de São Paulo “significa responder às seguintes questões: 1. Aonde se quer chegar? Ou seja, qual o resultado pretendido pelo programa? Ele contribui para qual Objetivo Estratégico e como o faz? 2. Como chegar lá? Isto é, qual a intervenção, ou conjunto de produtos e ações, deve ser realizada pelo programa para que atinja o resultado almejado?”. Pretende-se, assim, construir um sistema logicamente encadeado, em que se estabelecem os objetivos estratégicos do governo, suas diretrizes, de modo que os programas formulados devem prever resultados que “deverão contribuir para as mudanças que se espera lograr na sociedade, expressas naqueles Objetivos”, de modo que a formulação do programa importa em “definir e quantificar os bens e serviços que ele pretende gerar por meio de suas ações, isto é, dos processos que transformarão os insumos utilizados (recursos públicos) naqueles produtos a serem entregues a seu público-alvo”, de modo que “na concepção de cada programa governamental existe um encadeamento lógico-causal entre os insumos que mobiliza, os produtos que gera, os resultados que provoca e os impactos esperados na sociedade”.<sup>48</sup>

É de se destacar que a preocupação com os resultados segue a linha em que caminham os modernos sistemas de gestão, que devem vir acompanhados dos sistemas de planejamento orçamentário, estando intrinsecamente ligados à busca da melhoria na qualidade do gasto público.<sup>49</sup>

A adoção formal pelo Estado de São Paulo demonstra a importância que a técnica apresenta para o sistema de gestão e de *planejamento orçamentário da administração*

---

<sup>48</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. *Plano Plurianual 2016-2019*, v. I, p. 13. Veja-se também: BRASIL. Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Orçamento por resultados no Estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas*.

<sup>49</sup> Juan Camilo Restrepo, ao discorrer sobre as novas tendências em matéria orçamentária, exemplificando com o caso da Colômbia, registra: “La otra tendencia de pensamiento actual gira en torno a que la gestión presupuestal debe ser útil para evaluar la calidad del gasto público. ¿Qué eficiencia, realmente, con relación a los propósitos buscados, ha tenido el gasto público en determinado programa? Tal es la pregunta relacionada con la eficiencia del gasto que frecuentemente se hace la opinión pública. No es bueno que el gasto se repita año tras año de manera inercial, sin que se haga una verdadera evaluación de sus resultados” (*Hacienda pública*, p. 355).

*pública* moderna, em que a forma de construção das leis que integram o sistema exige foco nos resultados, deixando definitivamente no passado o orçamento clássico ou tradicional.

### 2.2.5 *Performance budget*: o orçamento de desempenho

O “orçamento de desempenho”<sup>50</sup> – o *performance budget* –, foi sugerido, como já mencionado, na primeira Comissão Hoover (*Commission on Organization of the Executive Branch of the Government*), como Recomendação n. 1 de seu Relatório sobre Orçamento e Contabilidade, propondo-se a remodelação da concepção orçamentária do governo federal norte-americano “pela adoção de um orçamento baseado em funções, atividades e projetos, e isso é o que se designou *orçamento de desempenho* (*Performance Budget*)”.<sup>51</sup>

Trata-se de uma técnica que dá ênfase aos objetivos fixados para cada programa e às formas de mensurá-los, de modo que se possam avaliar os custos e resultados e, por consequência, o desempenho da administração em cada programa.

O orçamento de desempenho “é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa”, segundo a definição dada por Jesse Burkhead.<sup>52</sup> Representa o conjunto de mecanismos por meio dos quais os recursos públicos se vinculam a resultados, pelo uso de informações de desempenho, com a finalidade de melhorar a eficiência do gasto público, como expõe Marc Robinson, em obra de referência no tema.<sup>53</sup>

Vê-se que as técnicas orçamentárias do orçamento-programa, do orçamento de resultados e o de desempenho têm propósitos semelhantes, aparecendo as diferenças entre elas basicamente nos enfoques que cada uma dá a aspectos da orçamentação, de modo a não ser possível estabelecer com segurança que sejam espécies ou categorias diversas de técnicas de orçamentação.

<sup>50</sup> Ou *de realização*, conforme José Afonso da Silva. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 18.

<sup>51</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 18.

<sup>52</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 18.

<sup>53</sup> “The definition of performance budgeting put forward is a broad one. It refers to public sector funding mechanisms and processes designed to strengthen the linkage between funding and results (outputs and outcomes), through the systematic use of formal performance information, with the objective of improving the allocative and technical efficiency of public expenditure” (ROBINSON, Marc (Ed.). *Performance budgeting*. Linking funding and results, p. 1).



Jesse Burkhead trata bem do tema, evidenciando não ser simples a distinção entre as denominações, mas passível de ser estabelecida:

“Não existe uma definição precisa para o orçamento de desempenho, pois veio a ter significados diferentes em cada jurisdição que o tenha adotado. Tem havido tendência para considerar-se (sic) sinônimas as expressões *orçamento-programa* e *orçamento de desempenho*, o que tem levado a certa confusão de terminologia. Numa tentativa para esclarecer o que se pretendeu aqui designar por programa e desempenho, as definições serão apresentadas em função da organização e hierarquia. Para os objetivos presentes, o programa será definido em relação a um nível mais elevado de organização do que desempenho. Um programa compreende várias unidades de desempenho. Um Departamento ou órgão pode levar a efeito vários programas diferentes ou deles participar, ao passo que as unidades organizacionais (de desempenho), situadas abaixo do nível de Bureau ou divisão dentro de um Departamento, desenvolvem atividades derivadas, sendo diretamente responsáveis pelo desempenho. Os custos do programa podem ser determinados pela soma dos custos das unidades de desempenho, constituindo tabelas-resumo. Por outro lado, um orçamento-programa pode limitar-se a custos em termos gerais; não há necessidade de estendê-lo à unidade de desempenho, detalhe que em alguns casos não possui utilidade alguma. Programa e desempenho podem também ser distinguidos segundo a dimensão tempo. Os programas orçamentários são, pela própria natureza, projeções para o futuro das políticas econômicas e sociais de um Governo. O desempenho deve ser baseado no passado, no registro das realizações anteriores. (...) De acordo com essas definições, um orçamento-programa atende a um objetivo diverso daquele do orçamento de desempenho. O orçamento-programa é útil para a revisão e tomada de decisões no nível departamental ou superior. Adapta-se aos requisitos do planejamento orçamentário geral: à revisão pelo órgão central de orçamento, pelo chefe do Executivo e pelo Legislativo. O orçamento de desempenho pode também proporcionar informação útil para a revisão, mas além disso deve servir aos fins de administração, tanto no nível de departamento como abaixo. A classificação e a análise do desempenho procuram medir o custo e a realização das atividades discriminadas e, assim fazendo, melhorar a implementação dos programas”.<sup>54</sup>

O orçamento de desempenho funda-se no correto registro das despesas no orçamento com base na classificação por desempenho, que é uma “técnica específica de organizar e apresentar dados do orçamento para unidades administrativas compreendidas nos departamentos ou órgãos”. Na classificação por desempenho, os bens adquiridos pelo governo não devem ser classificados apenas pelo tipo, mas reunidos e organizados conforme as atividades a que servem; devem ser vistos como elementos dessas atividades. Importa o produto, o resultado que se espera obter com os bens adquiridos. Exemplifica o autor que, em uma classificação por desempenho,

---

<sup>54</sup> BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 182-183.

“uma tonelada de cimento é potencialmente um trecho de estrada, uma repêsa ou um edifício de concreto, e assim classificada. A ênfase está no processo, no objetivo ou na realização. Uma tonelada de cimento, combinada com outros materiais, algum equipamento e atividades físicas de trabalhadores torna-se um produto final específico para a implementação das decisões do programa”.

E finaliza: “a classificação de desempenho representa o elo entre as coisas adquiridas e as coisas feitas ou tarefas realizadas”.<sup>55</sup>

Há diversas dificuldades para desenvolver e aplicar essas técnicas de orçamento por *performance*, como registrado por Curristine. A quantidade de informações sobre desempenho disponíveis para os tomadores de decisão cresceu significativamente; contudo, os países continuam a ter dificuldades em relação à qualidade das informações e em garantir que sejam utilizadas. Estabelecer medidas de desempenho e indicadores confiáveis e bem construídos é tarefa demorada e complexa, como também o é mudar o comportamento dos agentes envolvidos, políticos ou burocratas, de modo a fazê-los usar essas informações para desenvolver a cultura da *performance* compatível com seus respectivos órgãos ou setores da administração. Mas é um processo que veio para ficar, assegura com convicção,<sup>56</sup> enquanto Allen Schick o vê mais como uma esperança para o futuro: “performance budgeting is an idea whose time will come”.<sup>57</sup> E ressalta que o difícil é implementá-lo, considerando essa técnica, em seu modo de ver, simples de explicar, consistindo basicamente na ideia de que os governos devem orçar os resultados esperados, em termos de *outputs* e *outcomes*, em vez dos insumos (*inputs*).<sup>58</sup> Ao mesmo tempo, o autor admite ser uma técnica que apresenta tantas variações quanto são diversificados os governos que tentaram implementá-la.<sup>59</sup> Essas dificuldades de implementação da

<sup>55</sup> BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 184.

<sup>56</sup> CURRISTINE, Teresa. *Government performance. Lessons and challenges*, p. 128.

<sup>57</sup> SCHICK, Allen. *Does budgeting have a future?* p. 43.

<sup>58</sup> “Performance budgeting is easy to explain but has been hard to implement. The basic idea is that governments should budget for actual or expected results (typically labelled as outputs and outcomes) rather than for inputs (personnel, supplies and other items). When deciding the budget, governments should be informed of the services that public agencies will provide and the expected benefits and social conditions that will derive from spending public funds. As appealing and sensible as this idea is, putting it into practice has been exceedingly difficult. Governments have many things on their minds when they allocate resources; performance is only one preoccupation and usually not the most urgent” (SCHICK, Allen. *Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytics tools?* *OECD Journal on Budgeting*, p. 122).

<sup>59</sup> SCHICK, Allen. *Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytics tools?* p. 123.

técnica já eram mencionadas por Jesse Burkhead, como destaca ao evidenciar o problema diante da complexidade da administração pública e até mesmo da multissetorialidade dos programas:<sup>60</sup>

“Em todo Governo, um certo número de programas é executado por duas ou mais unidades administrativas em conjunto. Isto significa que a responsabilidade administrativa é dividida e as linhas hierárquicas de autoridade não ficam claramente definidas. Nem as atividades nem os produtos finais específicos podem ser atribuídos a uma única organização, e a responsabilidade pelo desempenho não pode ser prontamente determinada. Em outros casos, apenas uma unidade administrativa executará certo número de diferentes programas. Neste caso, o cálculo do custo se torna difícil e requer a distribuição do tempo dos servidores, através do uso de fôlhas de registro ou outra forma de anotação quando o pormenor se fizer necessário”.<sup>61</sup>

Premchand, em outra obra em que faz leitura indispensável neste tema, também reconhece a similaridade dos conceitos de *Program Budgeting* e *Performance Budgeting*, bem como a dificuldade em diferenciá-los,<sup>62</sup> procurando explicitá-los de modo a permitir melhor compreendê-los.

Informa que as técnicas de *performance budgeting*, que estavam sendo utilizadas em alguns entes da federação norte-americana e órgãos governamentais, foram recomendadas pela Comissão Hoover para aplicação no governo federal (como já mencionado anteriormente). Destaca os três elementos que compõem o *performance budget* previsto pela referida Comissão: a) classificações das operações governamentais em programas; b) critérios de mensuração de desempenho; e c) relatórios de desempenho. Há grande preocupação com a contabilização dos custos envolvidos e a eficácia dos resultados obtidos, permitindo relacionar os objetivos alcançados com as despesas necessárias para tanto. O *performance budget* é estruturado em programas dotados de indicadores de produtividade, informações sobre a carga de trabalho, objetivos pretendidos, com metas e resultados.<sup>63</sup>

O autor observa que a Comissão Hoover considerava as duas expressões “intercambiáveis”, mas preferia usar o termo *Program Budget*. O orçamento-programa dá ênfase aos aspectos de classificação orçamentária das despesas em que os custos possam ser considerados ao longo de um período, de modo a considerar o desem-

---

<sup>60</sup> O que, como se verá, não são dificuldades exclusivas desta técnica, mas também atingem outras da mesma natureza.

<sup>61</sup> BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 192.

<sup>62</sup> “A question that has not so far been resolved satisfactorily is the basic difference between performance and program budgeting” (PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure*. Theory and practice, p. 323).

<sup>63</sup> PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure*. Theory and practice, p. 321-322.

penho das atividades governamentais em um prazo mais longo. O orçamento-programa, dessa forma, diferencia-se do orçamento de desempenho por dar mais ênfase às classificações orçamentárias e ter uma maior visão de futuro, portanto mais voltado ao planejamento. O *orçamento de desempenho volta-se mais para a questão do controle e do gerenciamento, enquanto o orçamento-programa direciona-se ao planejamento*,<sup>64</sup> aspecto também destacado claramente por Allen Schick.<sup>65</sup>

Em sentido semelhante, encontramos a posição de Nazaré Cabral:

“Por causa da proximidade conceptual, as expressões *Performance Budgeting* e *Program Budgeting* foram vulgarmente confundidas, aspecto que viria a merecer crítica de alguns autores e tentativas de delimitação conceptual, por parte de outros. É, de novo em Schick, que encontramos uma tentativa aprofundada de estabelecer essa delimitação. E a diferença não se prende só com o hiato temporal que mediou entre o aparecimento do *Performance Budgeting* e do *Program Budgeting*. Na verdade, a distinção é de natureza substantiva. Ao contrário do *Performance Budgeting*, que é instrumento de gestão, o *Program Budgeting* obedece a uma perspectiva de planeamento, sendo certo que o seu maior objectivo é o da racionalização da decisão, ao assegurar: i) o fornecimento de dados sobre custos e benefícios referentes às diversas alternativas capazes de atingir as metas definidas; ii) a existência de indicadores de resultado que facilitam a concretização desses mesmos objectivos. Assim, enquanto o primeiro retira o seu *ethos* e grande parte da sua técnica da contabilidade de custos e da gestão científica, o segundo retira as suas ideias-chave da economia e da análise de sistemas. Na literatura especializada sobre *Performance Budgeting*, a orçamentação é vista como um instrumento de gestão e o orçamento um ‘programa de trabalho’; já na que se refere ao *Program Budgeting*, a orçamentação é entendida como um processo de afectação de recursos e o orçamento contém claramente uma afirmação de política económica. Na verdade, a ideia central do primeiro é a de que o processo orçamental esteja focalizado em programas e funções – ou seja, naquilo que tem de ser alcançado, no trabalho que tem de ser realizado. Diversamente, a ideia do segundo não é tanto a do trabalho que deve ser concretizado pelos serviços, antes, numa perspectiva macro, os objectivos a alcançar pela aplicação dos dinheiros públicos. Assim sendo, enquanto naquele o trabalho e as actividades são entendidas como fins em si mesmos, neste o trabalho e os serviços são concebidos como aspectos intermediários, no processo de reconversão dos recursos em resultados. Concomitantemente, os objectivos da avaliação também divergem num caso e no outro, pelo que reclamam diferentes métodos de classificação, no primeiro uma classificação (das despesas) por actividades, no segundo uma classificação ‘de produto final’ ou ‘de resultado’”.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure*. Theory and practice, p. 323-324.

<sup>65</sup> “Performance budgeting is management-oriented; program budgeting (PPB) is planning-oriented” (SCHICK, Allen. *The road to PPB: the stages of budget reform*, p. 29).

<sup>66</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 382.

Para Anwar Shah, o *performance budget* é um sistema de orçamentação que mostra os objetivos para os quais os recursos são destinados, os custos dos programas voltados a atingir esses objetivos e os produtos e resultados que se esperam alcançar em cada programa.<sup>67</sup>

No caso do *performance budget*, a inter-relação dessa técnica orçamentária com as técnicas de gestão com funções correlatas (*performance management*) tornam ainda mais complexas e sutis uma distinção e conceituação mais precisas. A gestão por desempenho – *performance management* – é a administração voltada a resultados, com destaque para as informações de desempenho, avaliação, monitoramento e relatórios de *performance*. O *performance budget*, orçamentação baseada em resultados, conforme bem acentuado por Curristine, está sujeito a várias interpretações, desde aquele que o define como o que mostra informações sobre o que se fez com os recursos ou o que se espera fazer com ele, caso em que as informações de desempenho são apenas parte da peça orçamentária, ou aquele em que a classificação das dotações são estabelecidas por grupos de *outpus* ou *outcomes*. A definição de *performance based budgeting*, contudo, sempre representa uma técnica orçamentária que relaciona os recursos com resultados mensuráveis, direta ou indiretamente, na forma de *outpus* ou *outcomes*.<sup>68</sup>

No Brasil, a preocupação com o planejamento orçamentário governamental baseado em resultados ficou evidenciada no PPA federal 2000-2003,<sup>69</sup> no qual ficou mais clara a integração plano-orçamento, com incentivo ao gestor para focar nos resultados e no desempenho. Toda a ação finalística do Governo passou a ser estruturada em programas, orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano (Decreto n. 2.829, de 1998, art. 1º), devendo cada programa conter, além do objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão e fonte de financiamento, o indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar e as metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo (art. 2º), com a designação de profissional capacitado para ser o gerente do Programa (art. 4º), submetendo-se os Programas a avaliações periódicas físicas e financeiras com a finalidade de aferir o resultado (art. 6º). E a diretriz governamental foi bem clara ao asseverar que a “administração pública deve estar preocupada com custos e resultados. Deve melhorar a eficiência e a eficácia do gasto público, aperfeiçoando os próprios instrumentos de

---

<sup>67</sup> SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting, p. 143.

<sup>68</sup> CURRISTINE, Teresa. Government performance. Lessons and challenges, p. 131.

<sup>69</sup> Tema que será abordado de forma mais específica e detalhada em tópico próprio (item 3.4.2.3).

gestão – o Plano Plurianual e os Orçamentos da União. Com isso, será possível conciliar crescimento com equilíbrio confiável das contas do Estado”.<sup>70</sup>

A mensuração do desempenho, e a adoção de técnica que permita mensurá-lo, além de estar em consonância com o avanço que se espera em matéria de planejamento orçamentário, para o que se mostra de grande relevância, é especialmente importante para o aumento da qualidade do gasto, atual preocupação vigente em matéria de administração dos recursos públicos, inclusive usada como denominação de projetos voltados a substituir a Lei n. 4.320, de 1964.

### 2.2.6 PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*)

O aperfeiçoamento do *Program Budgeting*, ao ser implementado no Departamento de Defesa norte-americano, sob comando do Secretário de Defesa Robert McNamara, em 1965, deu origem ao PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*). Baseado nos modelos dos outros sistemas, conforme relata Premchand, diferencia-se deles ao oferecer uma abordagem paradigmática para a formulação de políticas públicas envolvendo a especificação de objetivos, formulação de programas, uma análise crítica das alternativas, avaliações de longo prazo e aplicação de técnicas quantitativas. O PPBS formulado pelo governo envolvia basicamente três níveis de gestão: a) gestão de políticas, com a identificação das necessidades, análise de opções, seleção de programas e alocação de recursos; b) gestão de recursos, com a criação e o aperfeiçoamento das estruturas de apoio e garantias orçamentárias e novas práticas de gestão financeira; e c) gestão de programas, com a implementação de políticas públicas, novas práticas contábeis, de avaliação, informação e transparência.<sup>71</sup> Vê-se uma diferença de abordagem e na forma de organização e apresentação.

O sistema PPBS, esclarece Sousa Franco, comporta três fases:

“a) o *planning*, que consiste na definição de objetivos da acção governamental respectiva no horizonte de 20 anos; b) o *programming*, que comporta a análise dos programas e a definição dos meios aptos a prosseguir esses objectivos a médio prazo (5 anos); c) o *budgeting*, que é a definição da parcela anual dos diversos programas a incluir no orçamento estadual, para lhes dar autorização política e vinculação jurídica”.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Conhecendo mais sobre o Avanço Brasil*, p. 1.

<sup>71</sup> PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure*, p. 326.

<sup>72</sup> FRANCO, Antonio L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*, v. I, p. 423.

No mesmo sentido das técnicas anteriormente mencionadas, o PPBS segue na linha da orçamentação voltada a integrar os orçamentos públicos ao sistema de planejamento, preocupando-se com os objetivos das ações governamentais.

### 2.2.7 Orçamento base zero

Outra técnica orçamentária que integra a evolução histórica dos orçamentos é o chamado orçamento base zero (*zero-based budgeting* – ZBB). Sua origem é atribuída à empresa Texas Instruments, que o aplicou em 1969, e foi implantada no setor público no Estado da Geórgia, pelo então Governador Jimmy Carter, em 1973, e no governo federal norte-americano em 1977.<sup>73</sup>

Surgiu principalmente em função da necessidade presente à época de contenção de gastos, tanto no setor público quanto privado, traduzindo, como registrou Nazaré Cabral, como “a primeira *experiência de planejamento e orçamentação* assumidamente orientada pela preocupação em conter o aumento da despesa, quer ao nível do setor privado (v.g. industrial), quer ao nível das administrações públicas”.<sup>74</sup>

Consiste na técnica de “zerar” a cada orçamento a previsão das despesas, exigindo que os administradores públicos reavaliem cada programa, justificando as necessidades de despesas. Contrapõe-se ao método incrementalista, que ainda continua sendo aplicado (muito em função do insucesso da técnica do orçamento base zero), em que os orçamentos são elaborados com base nos orçamentos executados nos anos anteriores, com as modificações ocorrendo de forma marginal, acrescentando-se (ou “incrementando-se”) recursos às dotações já estabelecidas.

Tem como ideia central a permanente reavaliação das despesas e dos programas de cada órgão.<sup>75</sup> Exige a cada nova elaboração orçamentária a reavaliação dos programas, questionando-se se as atuais ações governamentais são eficientes e eficazes, bem como se devem ser eliminadas ou reduzidas, para dar maior prioridade a outras ações ou mesmo para reduzir os gastos.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> PHYRR, Peter, *The zero-base approach...*, p. 253. Premchand registra a introdução de um modelo de orçamento base zero no Departamento de Agricultura norte-americano em 1962 (*Government budgeting and expenditure*, p. 334).

<sup>74</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 412.

<sup>75</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 412.

<sup>76</sup> PHYRR, *The zero-base approach...*, p. 254.

Tem importante papel no âmbito da melhoria na qualidade do gasto público, em face principalmente do incentivo que promove para “a revisão contínua dos programas e a eliminação dos gastos desnecessário e anacrônicos, bem como a permanência dos programas no orçamento seguinte, além de facilitar a realocação das despesas ano a ano”, evitando “uma série de distorções causadas pela elaboração orçamentária de forma incrementativa, entre as quais se destaca a permanência de gastos desnecessários”, como já ressaltado em texto de minha autoria.<sup>77</sup> E colabora para mitigar efeitos indesejados da anualidade orçamentária, como ocorre com os gastos apressados em final de exercício voltados a “esgotar” as dotações,<sup>78</sup> mostrando-se mais contemporânea com a necessária adaptação a um sistema de planejamento que seja compatível com a plurianualidade.

As dificuldades em sua implementação e adoção por parte dos órgãos públicos, até mesmo por ser um mecanismo complexo, trabalhoso e custoso,<sup>79</sup> colaboraram para que essa técnica não se disseminasse, resultando em uma experiência que não se consolidou, embora o tema volte com alguma frequência ao debate.<sup>80</sup>

### 2.2.8 Orçamento por objetivos

Na técnica denominada orçamentação por objetivos, destaca-se o modelo “target-base budgeting” (TBB), que consiste em um processo “de ‘raciocínio top-down’ que estabelece prioridades e define os limites de despesa no ‘topo’, forçando assim a escolha entre alternativas na ‘base’”.<sup>81</sup> Os responsáveis maiores pelas decisões em matéria orçamentária (no caso do Brasil, na esfera federal, o Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão), de posse das informações sobre a arrecadação, estabelecem objetivos e metas para os órgãos setoriais e, “com base

<sup>77</sup> CONTI, José Mauricio. “Crise econômica pode criar o “orçamento recurso-zero”. *Levando o Direto Financeiro a sério*, p. 241-244.

<sup>78</sup> Como já discutido a respeito no texto de minha autoria “Natal é tempo de correr com a execução orçamentária”. *Levando o Direto Financeiro a sério*, p. 211-214.

<sup>79</sup> Marc Robinson observa que a pretensão de rever cada programa todo ano mostrou-se por demais ambiciosa: “The failure of detailed comprehensive planning was particularly striking in the case of ZBB. The attempt to review every program from bottom up every fiscal year – that is, to systematically consider all options ranging from cutting out programs to expanding them – proved to be impossibly ambitious” (*Performance budgeting. Linking funding and results*, p. 117).

<sup>80</sup> Como mencionado no recém-citado texto “Crise econômica pode criar ‘orçamento recurso-zero’”, de minha autoria.

<sup>81</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 553.



nas orientações políticas traçadas criam uma ‘reserva’ discricionária ou de acção política usada para um número diminuto de programas ou projectos”. É uma forma pela qual, de um lado, se estabelece “um sistema de decisão ‘top-down’, controlado a partir do centro, já que cabe aos decisores políticos centrais estabelecer as alocações pelos diversos serviços”, mas, por outro, é também “um processo de descentralização da decisão política ao encorajar estes mesmos serviços a priorizar programas e projectos e a serem inovadores a partir da soma fixa que lhes é atribuída para a prossecução dos respectivos objectivos”.<sup>82</sup> A orçamentação por objetivos vem associada a um orçamento de programas, os quais devem ficar sob a responsabilidade de um gestor, que consome recursos para alcançar determinado objetivo político.<sup>83</sup>

Observa-se que, nessa técnica, a ênfase é dada para a forma de decisão a respeito da alocação de recursos, destacando-se a sistemática de estabelecer as prioridades pelos níveis mais altos e centrais da administração, descentralizando-se as decisões mais específicas sobre os programas para os órgãos mais próximos da execução.

A orçamentação por objetivos vem associada a um orçamento de programas, os quais devem ficar sob a responsabilidade de um gestor, que consome recursos para alcançar determinado objetivo político.<sup>84</sup> Também há, nesse caso, uma forte conexão com os conceitos e as técnicas de gestão, em decorrência do movimento da “gestão por objetivos” (*management by objectives* – MBO), surgido no início dos anos 1970 a partir de experiências empresariais, que se transportaram para o setor público. O MBO, na síntese de Nazaré Cabral, consiste em “um processo no qual os objetivos organizacionais são traçados pelos membros respectivos em termos de resultados esperados”, que se “assenta numa perspectiva de descentralização e de devolução de tarefas pelas diversas unidades da organização”, com os objetivos estratégicos definidos em nível central, e a implementação de responsabilidade dos gestores das diferentes unidades operacionais.<sup>85</sup>

O orçamento por objetivos, em sua versão atual, surgiu a partir do Relatório Gore, de 1993, preparado pelo então vice-presidente dos Estados Unidos, Al Gore

---

<sup>82</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 554.

<sup>83</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 609-610.

<sup>84</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 609-610.

<sup>85</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 552.

(gestão Bill Clinton), em que se constata a excessiva preocupação com os dados (*inputs*), no lugar dos resultados (*outcomes*), e indica a necessidade de fazer um planejamento de caráter mais estratégico, vinculando as despesas às prioridades e ao desempenho. Sugere, ainda, dar maior poder, liberdade e responsabilidade aos gestores, a quem caberia escolher as melhores opções a adotar, com menor rigidez na classificação e no uso das dotações, podendo ficar com uma parte do que puderem poupar, eliminando o conhecido incentivo a esgotar as dotações, independentemente da utilidade e da necessidade dos gastos.<sup>86</sup> Com isso, pretende-se construir um novo modelo de orçamento por objetivos, aperfeiçoando-se o *performance budgeting*, ao incorporar medidas de desempenho e avaliação de resultados, incluir novas formas de controle e responsabilização, associadas a sistemas de incentivos e sanções, o que exige uma reforma da administração pública, inserida em um quadro de reforma orçamentária que esteja integrada a um planejamento estratégico.<sup>87</sup>

Há ordenamentos jurídicos que acolhem expressamente o orçamento e a gestão por objetivos, como é o caso de Portugal, quando da Lei de Enquadramento Orçamental de 2001,<sup>88</sup> art. 60º, ao dispor que os

“orçamentos e contas dos organismos a que se refere o n. 1 do artigo 2º devem ser objecto de uma sistematização complementar por objectivos, considerando a definição das actividades a desenvolver por cada organismo e respectivos centros de custos e tendo em conta a totalidade dos recursos envolvidos, incluindo os de capital, visando fundamentar as decisões sobre a reorientação e controlo da despesa pública: a) No conhecimento da missão, objectivos e estratégia do organismo; b) Na correcta articulação de cada área de actividade em relação aos objectivos; c) Na responsabilização dos agentes empenhados na gestão das actividades pela concretização dos objectivos e bom uso dos recursos que lhes estão afectos; d) Na identificação de actividades redundantes na cadeia de valor do organismo a justificada reafecção dos recursos nela consumidos”.

## 2.2.9 Planejamento estratégico e orçamento

Mais recentemente, está-se desenvolvendo e aplicando aos sistemas de planejamento orçamentário governamental a técnica de *planejamento estratégico*.

<sup>86</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 554-555.

<sup>87</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 556.

<sup>88</sup> Lei n. 91, de 20 de agosto de 2001. *Diário da República*, p. 5.352 e seguintes.

O planejamento estratégico surgiu como um novo modelo que direciona as preocupações do governo para suas prioridades, fazendo da definição e da fixação de prioridades os focos principais, a partir das quais posteriormente serão verificadas as necessidades orçamentárias.

Há referências a outras denominações, embora menos utilizadas, como menciona Mauro Giacobbo, por exemplo, “planejamento corporativo abrangente”, “planejamento integrado abrangente” ou “planejamento estratégico situacional”, mas, como ressalta,

“independentemente de denominação ou definição, o fato é que esse tipo de planejamento procura respostas a novas situações, por meio da interação com o meio ambiente e o estabelecimento de um sentido de direção. Ou seja, procura responder as seguintes perguntas: Para onde queremos ir? Qual a direção a ser seguida? Que caminhos escolher?”.<sup>89</sup>

É verdadeiramente a “carta de navegação” da nação na precisa e feliz definição de Fernando Albavera:

“La planificación estratégica es el instrumento de gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la ‘carta de navegación’ de la nación. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos”.<sup>90</sup>

O planejamento estratégico abrange tanto o aspecto horizontal (intergovernamental/interministerial/interórgãos) quanto vertical (com o governo/um ministério/uma questão de política setorial), propiciando que os níveis políticos e administrativos identifiquem os objetivos prioritários, de modo que a decisão governamental acerca da alocação de recursos seja coesa,<sup>91</sup> representando esta uma das mais difíceis tarefas do planejamento governamental, que é a de coordenar os diversos setores e níveis da administração pública para elaborá-lo e executá-lo.

No planejamento estratégico, importa mais o estabelecimento das prioridades e da missão dos órgãos governamentais, do que a especificação dos programas, ações, dotações e os exatos prazos a cumprir. Foca-se na estratégia, e não no

---

<sup>89</sup> GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas, p. 7.

<sup>90</sup> ALBAVERA, Fernando Sánchez. *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*, p. 8. E que se assemelha à figura que nos trouxe Fábio Comparato, mencionado no início deste trabalho (*vide* Capítulo 1).

<sup>91</sup> OCDE. Achieving results through integrated strategic planning and budgeting. *Slovenia: towards a strategic and efficient state*, p. 69.

orçamento propriamente dito. Espera-se que, havendo clareza nessas definições, a definição dos aspectos orçamentários venha como decorrência natural, alocando-se os recursos em programas alinhados com os objetivos estratégicos.

Cumprе ressaltar também o papel do planejamento estratégico como instrumento voltado a fazer previsões sobre o futuro, de modo a antecipar as situações e os cenários possíveis, permitindo os ajustes e direcionamentos na condução do órgão, preparando-o para as contingências e habilitando-o a respondê-las da forma mais adequada.<sup>92</sup>

A construção e a implantação de um modelo de planejamento estratégico, assim como ocorre em outros modelos, estão intrinsecamente ligadas à gestão; no caso, à ideia de gestão estratégica. A gestão estratégica pode ser compreendida como um “processo integrado de ações que permite: a identificação de objetivos político-estratégicos; a antevisão dos prováveis cenários futuros; a elaboração das mais adequadas soluções estratégicas para sua conquista; o permanente monitoramento do ambiente, que envolve a conquista desses objetivos; e a coordenação, no nível estratégico, de todo esse processo.”<sup>93</sup>

O relacionamento com os ambientes interno e externo é também uma característica diferenciadora dessa metodologia, além de seu aspecto dinâmico, como ressaltado por Mauro Giacobbo:

“Nesse contexto, o processo de planejamento estratégico precisa ser essencialmente dinâmico, não se esgotando num plano. Requer uma equipe capaz de captar as coisas que estão acontecendo nos ambientes interno e externo, interpretá-las e aplicá-las com rapidez e, assim, dar continuidade ao processo. O plano é como um mapa de estrada: dá ao motorista uma ideia geral da localização e da direção a ser seguida, mas esse precisa estar permanentemente alerta para corrigir o rumo e atento para enfrentar o imprevisto”.<sup>94</sup>

Há uma dificuldade, que se observa formar uma tendência, de os governos não estabelecerem claramente suas prioridades e objetivos político-estratégicos, o que prejudica, e até mesmo inviabiliza, a condução da administração de forma

<sup>92</sup> Nesse sentido: MOTTLEY, Charles. *Strategic planning*. In: LYDEN, Fremont; MILLER, Ernest G. *Public budgeting: program planning and evaluation*, p. 127: “The specialized branch of the planning activity which is concerned with anticipating events, making diagnoses and shaping appropriate courses of action, so that an organization can be in the best position, ready and capable, to respond effectively to contingencies, is called *strategic planning*”.

<sup>93</sup> BRASIL. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Cadernos NAE*, p. 272.

<sup>94</sup> GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas, p. 78.

coerente e planejada, dada a falta de rumos a serem seguidos. Não é difícil notar, ainda hoje, na maior parte dos orçamentos e peças de planejamento orçamentário – com destaque para o PPA, no caso brasileiro –, que as prioridades são vagas, muitas vezes difíceis de serem identificadas precisamente.<sup>95</sup> Muitas razões podem justificar esse fato. Fixar prioridades representa fazer escolhas, o que evidentemente implica dar maior ênfase e importância a determinados setores, programas, regiões, em detrimento de outros, que não serão priorizados. Escolhas no mais das vezes “trágicas”, para usar a bem lançada expressão que intitula a obra de Guido Calabrese e Philip Bobbit,<sup>96</sup> em que políticas públicas essenciais terão de ser por vezes reduzidas ou mesmo excluídas, em face de outras que merecerão maior atenção, dada a restrição orçamentária que não permitirá atender a tudo e a todos. A explicitação clara de prioridades – e conseqüentemente de “não prioridades” – gerará insatisfação aos não contemplados, o que é um ônus político não desejado pelos que ocupam os mais altos níveis da administração, regra geral eleitos pela população, e com compromissos de atender a muitos dos setores, grupos, regiões que o elegeram e que não aceitarão ficar excluídos. Mostra-se politicamente interessante manter uma opacidade na definição das prioridades com antecedência, fazendo com que as decisões que importem em escolhas passem a ser tomadas na fase de execução, de forma menos transparente, evitando-se a insatisfação dos não contemplados.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Nesse sentido, bem se ajustam as palavras de Osvaldo Maldonado Sanches ao tratar do tema: “Em nosso entender, a cada nova versão o PPA mais tem se afastado do intento dos Constituintes. O fato de este não despertar nos parlamentares o mesmo interesse que as leis orçamentárias, mais palpável e efeitos mais imediatos, tem contribuído para esse resultado, na medida em que enseja maior latitude de manobra ao Poder Executivo. De um início promissor (o PPA 1993-1995), que indicava projetos prioritários, definia prioridades, objetivos e metas por setores, regionalizava os detalhamentos e exigia lei específica para sua alteração, chegamos ao PPA 2000-2003, de grande generalismo (6 óbvias diretrizes estratégicas, que servem para qualquer nação do mundo; 28 macro-objetivos, maior parte dos quais de grande inespecificidade; 5 agendas, que cobrem o que escapou; quase 400 programas e milhares de ações). Em poucas palavras, um grande guarda-chuva que abrange qualquer iniciativa que se queira intentar durante o mandato governamental” (*Plano plurianual e orçamento: inadequações entre normas práticas, problemas e desafios a vencer*, p. 2).

<sup>96</sup> CALABRESE, Guido; BOBBIT, Philip. *Tragic choices: the conflict society confronts in the allocation of tragically scarce resources*. Nova York: W. W. Norton & Company, 1978.

<sup>97</sup> Nessa linha, já me manifestei por mais de uma vez, como se pode ver em “Planejamento municipal precisa ser levado a sério”, e “Planos de governo são essenciais para a escolha do próximo presidente”, ambas publicadas em *Levando o direito financeiro a sério* (p. 135-138 e 129-133, respectivamente).

Explicitando, o PPA, um planejamento do ente federado para período de médio prazo, que só não coincide com o mandato do Chefe do Poder Executivo pelo fato de que este somente poderá elaborá-lo após assumir o mandato, tendo o prazo até o final do exercício financeiro para aprová-lo,<sup>98</sup> é documento que deve refletir a estratégia do governo pelo período. Nesse sentido, espera-se que governos com prioridades diferentes explicitem-nas em seu PPA, produzindo documentos tão substancialmente diferentes quão diversas sejam as prioridades dos respectivos governantes. Mas não é o que se tem observado, ocorrendo, não poucas vezes, rupturas significativas no comando do governo, em que pessoas e partidos que se apresentam com propostas aparentemente bastante díspares, ao assumirem o mandato, produzam PPA com grande similitude entre si, não sendo muitas vezes possível notar com clareza eventuais diferenças nos rumos que se pretende – e, no caso, se espera – dar à administração.

Nesse sentido, o planejamento estratégico vem dar uma importante contribuição e representa um avanço, ao dar ênfase à necessidade de estabelecer as prioridades, primeiro e mais importante passo para implantar um planejamento adequado, coerente e eficiente. Não se pode esquecer que a essência do planejamento está justamente em definir e formalizar as escolhas, o que é fundamental para dar rumo à administração, e somente a partir daí organizar as políticas públicas, os programas e as ações com as respectivas dotações que constarão do orçamento.

O planejamento estratégico, segundo Nazaré Cabral, parte do princípio de que o planejamento conduz à eficácia, e que as organizações, seguindo um processo formal e metodológico, definiriam uma estratégia que se materializaria em um plano formalizado; no entanto, isso não se concretizou como esperado, dadas as incertezas da realidade atual e dificuldades de previsão. Com isso, o planejamento, mais formal, rígido e pouco criativo, deve ser substituído pela estratégia, que é informal, flexível e criativa. Surge assim a ideia de um planejamento estratégico mais flexível, que possa se adaptar às alterações da realidade circundante.<sup>99</sup>

Explicita com propriedade Allen Schick que o planejamento estratégico surge como uma inovação contrastante com outras reformas (como o orçamento-programa e o PPBS), por não ser condicionado ao tempo e às limitações financeiras do orçamento, mas, em contrapartida, não influencia diretamente o orçamento. A sua

---

<sup>98</sup> Segundo as normas atualmente vigentes – ADCT, art. 35, § 2º.

<sup>99</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 400.

separação do orçamento permite que ele tenha um olhar mais abrangente dos objetivos e perspectivas, mas diminui, potencialmente, as chances de que o plano determine o orçamento.<sup>100</sup>

Embora essa priorização em definir os objetivos estratégicos, sem necessariamente uma ligação mais estreita com o orçamento, possibilite uma maior flexibilização por ocasião da elaboração das peças orçamentárias, adaptando-se com maior facilidade os orçamentos à realidade e às circunstâncias do momento, há que se reconhecer também um prejuízo à segurança jurídica nesse modelo.

Se o planejamento governamental, pelo que se pode constatar, tem dificuldades em se estabelecer como um sistema de normas claras, seguras e transparentes, que possa gerar elevado grau de confiança nos atores envolvidos, governamentais ou mesmo não governamentais, modelos como o de planejamento estratégico, que mitigam a clareza da relação entre o plano e o orçamento, não tendem a colaborar para aumentar a segurança jurídica do sistema. Pelo contrário, acabam tornando-o juridicamente frágil, menos efetivo e cada vez menos útil como instrumento de balizamento da ação do Estado a médio prazo, o que influencia também a ação dos demais atores, como os investidores privados, que terão diminuída sua confiança nas leis de planejamento como indicadores confiáveis dos rumos da ação governamental a médio prazo (e, evidentemente, mais ainda a longo prazo). E também, e principalmente, os vários entes federados envolvidos, uma vez que, nos estados organizados sob a forma federativa, muitas das políticas públicas são de abrangência nacional e dependem da cooperação entre eles para que se concretizem de forma eficiente, o que não se viabilizará sem normas jurídicas que ofereçam segurança e coesão ao sistema.

Sendo assim, é fundamental que o sistema de planejamento orçamentário governamental, ainda que seja adotado um modelo de planejamento estratégico, de modo a estabelecer, nos níveis mais elevados da administração, as estratégias governamentais, consubstanciadas nos objetivos estratégicos do ente federado, deve necessariamente fazê-lo acompanhado de um desdobramento deles construído de forma clara, relacionando-se com programas orçamentários que constarão das respectivas leis orçamentárias, com todos os elementos e especificações exigidos e que permitam concretizar os referidos objetivos, de modo transparente, e que possibilitem o controle social e dos órgãos competentes.

No modelo de planejamento orçamentário de médio prazo adotado pela administração pública federal pelo PPA federal 2012-2015, o planejamento estratégico

---

<sup>100</sup> SCHICK, Allen. Does budgeting have a future? p. 25.

cumpra essa função estabelecendo um sistema de planejamento em três níveis, ou “dimensões”: a estratégica, a tática e a operacional, de modo a tornar os instrumentos de planejamento e orçamento complementares e integrados. Substituiu-se o binômio “Programa-Ação”, que estruturava tanto o PPA quanto o orçamento, por Programas Temáticos, Objetivos e Iniciativas, ficando a categoria de Ação exclusiva para a lei orçamentária; o PPA passa a ter como foco “a organização da ação do governo nos níveis estratégico e tático, e o Orçamento responde pela organização no nível operacional”.<sup>101</sup> Sendo assim, as prioridades do governo são fixadas no âmbito da dimensão estratégica, pelos macrodesafios, e na visão de longo prazo. A dimensão tática define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, vinculando programas temáticos aos objetivos, que se materializam nas iniciativas expressas no PPA. A dimensão operacional aparece no orçamento, no qual se materializarão a preocupação com o desempenho, a eficiência da ação governamental e a busca pela otimização na aplicação dos recursos disponíveis e na qualidade dos produtos entregues.<sup>102</sup> Há, dessa forma, por meio das técnicas adotadas, um planejamento de caráter estratégico, que se materializa no PPA, em que se definem as prioridades estratégicas do governo, ao mesmo tempo que se fixam as ações com as quais serão atingidos, materializadas no orçamento, tornando-o operacional, com uma coordenação juridicamente formalizada nas leis de planejamento orçamentário. Um planejamento que deveria ser compatível com os princípios da boa gestão pública, levando em consideração objetivos, resultados e desempenho, com transparência e que podem ser mensurados e avaliados.

Contudo, não parece ter sido adequadamente elaborado e implantado, consoante se pode constatar das pertinentes críticas de Luiz Fernando Arantes Paulo, em obra na qual analisa o tema com profundidade. O autor chama a atenção para a alteração conceitual de programa, que “até o PPA 2008-2011 era caracterizado como instrumento de organização da ação governamental para a resolução de um problema ou o atendimento de uma demanda, (mas passou) a expressar simplesmente as entregas de bens e serviços relacionados a uma determinada política pública”, aparentemente destoando do conceito de programa estabelecido na Constituição.<sup>103</sup> Embora considere um avanço em relação ao modelo anterior, a desvinculação da estrutura orçamentária promovida pelo PPA 2012-2015 permitiu

---

<sup>101</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. Orientação para a elaboração do PPA 2012-2015, p. 9.

<sup>102</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. Orientação para a elaboração do PPA 2012-2015, p. 10.

<sup>103</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 97.



a superação do entrave metodológico de que uma ação só gera um produto. Mas entende que deveria “ter preservado a figura do programa como unidade de gestão, como forma de fortalecer a integração entre plano, orçamento e gestão”. E acrescenta que “O PPA 2012-2015 também fez uma opção clara pelo viés político do planejamento (...) superando a dualidade com o viés controle, que prevê a discriminação dos elementos de gasto e custo”. Conclui assim que, “não obstante os avanços mencionados, sob a ótica de um instrumento de planejamento e gestão para resultados, o PPA 2012-2015 pode ser considerado um considerável retrocesso”.<sup>104</sup>

O PPA federal 2016-2019 manteve na essência a estrutura do PPA anterior, o qual procurou aperfeiçoar, fazendo ajustes em aspectos em que puderam ser identificadas falhas na gestão do plano. Entre elas, “a aproximação entre a Orientação Estratégica e os Programas Temáticos, facilitando a compreensão de como a estratégia geral do governo se conecta com os objetivos e metas expostos na sua dimensão programática”. E ressalta a orientação no sentido de torná-lo um “instrumento mais estratégico, no qual seja possível ver com clareza as principais diretrizes de governo e a relação destas com os *Objetivos* a serem alcançados nos *Programas Temáticos*”, para o que conta com Programas Temáticos que reflitam mais claramente as prioridades dos planos setoriais.<sup>105</sup> As alterações, como destacado na mensagem presidencial, concentraram-se basicamente em dois pontos, o reforço do “caráter estratégico do Plano, estruturando-o em uma Dimensão Estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas”, e a melhor qualificação do “conteúdo dos Programas Temáticos, que passam a expressar com maior clareza as escolhas estratégicas para cada área por meio de seus Objetivos e respectivas Metas, que por sua vez destacam de forma concisa as entregas mais relevantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas”.<sup>106</sup>

O planejamento estratégico guarda estreita relação com a gestão, e o sucesso de sua implementação e adequado funcionamento depende dessa inter-relação. Os estudos do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República<sup>107</sup> sobre a

---

<sup>104</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 113.

<sup>105</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019*, p. 4.

<sup>106</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2016-2019*, Mensagem presidencial, p. 10.

<sup>107</sup> Responsável pela elaboração de importantes estudos sobre o planejamento de longo prazo, com construção de cenários futuros, como os que compõem o “Projeto Brasil 3 Tempos”.

gestão estratégica governamental deixam clara essa necessidade de coordenação entre as técnicas de gestão e o planejamento. O processo de gestão estratégica compreende um conjunto integrado de ações que permite “a identificação de objetivos político-estratégicos; a antevisão dos prováveis cenários futuros; a elaboração das mais adequadas soluções estratégicas para sua conquista; o permanente monitoramento do ambiente, que envolve a conquista desses objetivos; e a coordenação, no nível estratégico, de todo esse processo”.<sup>108</sup> Essa ação contínua mostra-se fundamental, pois a dinâmica da realidade exige um acompanhamento dos fatos e dos objetivos estabelecidos, a fim de mantê-los permanentemente adaptados às circunstâncias. Com isso, aperfeiçoa-se o sistema de planejamento estratégico, que, em sua versão “clássica” era estático, e a “instabilidade que envolvia o ambiente e o dinamismo da construção do futuro não eram considerados”. Corrigiu-se essa deficiência, e

“o conceito de projeto foi direcionado para o de processo e o conceito de planejamento, para o de gestão. (...) Desses fundamentos surgiu a atual metodologia, que considera: (...) a permanente interação corretiva entre o plano teórico e a realidade, com a finalidade de realimentar o sistema, para adaptar a construção das curvas de futuro à realidade, sem perder o foco no objetivo”.<sup>109</sup>

Nessa nova concepção, a “visão temporal, os cenários prospectivos e os objetivos estratégicos, por meio da metodologia de estudo de situação, permitirão a elaboração de diversas linhas de ação (que conterão) estratégias que respondam às clássicas perguntas relacionadas à aplicação do poder: quem? O quê? Quando? Como? Onde? Com que meios?”,<sup>110</sup> e cada linha de ação “é estruturada por meio da identificação dos seus pontos de atuação, definidos pelo: ‘quem’, ‘o quê’, ‘quando’, ‘onde’, ‘como’ e ‘com que meios’”.<sup>111</sup> Podem ser estabelecidos objetivos de longo prazo, caso em que há que se identificar “períodos temporais intermediários, que facilitem a materialização progressiva da conquista do objetivo estratégico”, devendo os pontos de ação estar amarrados “aos parâmetros de medição de desempenho, de modo a facilitar o acompanhamento da eficácia de sua ação sobre a curva de futuro considerada”.<sup>112</sup> A inter-relação entre gestão e planejamento evidencia-se na medida em que “um dos fatores que sustentam a necessidade de gestão estratégica

<sup>108</sup> Núcleo de Assuntos Estratégicos. A metodologia de gestão estratégica do NAE. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*, p. 271.

<sup>109</sup> Núcleo de Assuntos Estratégicos. A metodologia de gestão estratégica do NAE, p. 272.

<sup>110</sup> Núcleo de Assuntos Estratégicos. A metodologia de gestão estratégica do NAE, p. 277.

<sup>111</sup> Núcleo de Assuntos Estratégicos. A metodologia de gestão estratégica do NAE, p. 280.

<sup>112</sup> Núcleo de Assuntos Estratégicos. A metodologia de gestão estratégica do NAE, p. 282.

ser considerada um processo e não um projeto é a sua necessidade de contínuo aperfeiçoamento, o que é muito facilitado se o conceito da aprendizagem contínua for assimilado em sua gestão”.<sup>113</sup>

O planejamento estratégico passou a conceber o modelo de planejamento orçamentário governamental brasileiro a partir do PPA federal 2000-2003, no qual ocorreram significativas alterações na forma de elaboração e organização dos PPA no âmbito do governo federal, influenciando os demais entes federados. A nova concepção de planejamento, com foco em resultados, exigiu um planejamento mais flexível, como ressaltam Pares e Valle, “de vocação estratégica, que se atualiza em função do desempenho, por meio do monitoramento, da avaliação e da consequente revisão do Plano, diferentemente do planejamento clássico”, com “um ciclo de aperfeiçoamento contínuo, típico da gestão privada (...) na figura do PDCA (PDCA = *Plan* (planejar), *Do* (fazer), *Control* (verificar) e *Act* (agir))”.<sup>114</sup> A legislação brasileira já o consagrou explicitamente na Lei n. 10.180, de 2001, que organizou os sistemas de planejamento e orçamento federal, estabelecendo que o “Sistema de Planejamento e Orçamento Federal tem por finalidade formular o planejamento estratégico nacional” (art. 2º, I).

A Portaria MOG (então Ministério de Orçamento e Gestão) n. 42, de 14 de abril de 1999, reformulou as categorias orçamentárias, de forma a melhor articular o planejamento com o orçamento, estabelecendo o programa como elemento de integração entre o PPA e a lei orçamentária, estruturando-se de modo que o plano termine no programa e o orçamento comece no programa. Ronaldo Garcia destaca essas mudanças mostrando o avanço conceitual e metodológico, nessa articulação entre plano e orçamento, com a conceituação de *função* (que define as políticas governamentais), *subfunção* (que agrega um subconjunto de despesas), *programa* (“instrumento de organização da ação governamental, que visa à concretização dos objetivos pretendidos e é mensurado por indicadores estabelecidos no PPA”, como já mencionado) e suas modalidades de projetos, atividade e operações especiais. Há a eliminação das categorias de subprograma, subprojeto e subatividade, e a classificação orçamentária passa a ser exclusivamente funcional e subfuncional, preservando-se a lógica da organização matricial, que permite a combinação de subfunções com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas. Com a alteração da classificação programática por uma estrutura programática definida no PPA, e os

---

<sup>113</sup> Núcleo de Assuntos Estratégicos. A metodologia de gestão estratégica do NAE, p. 283.

<sup>114</sup> PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios, p. 239.

programas devendo resultar em produtos, com metas e recursos definidos, viabiliza-se a gestão de um orçamento por resultados, imprimindo-se uma perspectiva gerencial, com atribuição de responsabilidades, possibilitando avaliações e cobrança de resultados.<sup>115</sup>

Um avanço que se mostrou mais teórico do que prático, pois, em sua implementação, registrou falhas. Destaca a utilização, para a construção dos programas, das informações do PPA anterior (1996-1999), o que importa em “ingressar em um mundo novo olhando para trás e guiado por mapas referentes a um mundo velho”, quando se poderia adotar algo mais próximo a um orçamento base zero, e assevera com propriedade: “Acredita-se ser melhor andar para a frente olhando para a frente – e não para trás. Afinal, o caminho se faz ao andar, ainda que com tropeços e riscos, mas abre maiores possibilidades para o exercício criativo de construção do novo”. A lacuna na definição de “problema” também comprometeu, pois os planos e orçamentos passaram a ser estruturados por programas, cuja finalidade é justamente dar solução a um problema – tornando, obviamente, necessário identificar claramente o que é exatamente um problema, o que não é simples. Critica ainda que na elaboração dos programas deu-se indevido tratamento à previsão de recursos, efetuada com base na execução orçamentária dos exercícios anteriores, o que novamente evidencia o viés fiscalista e o “olhar para trás” (ou ainda, como bem expressa, “lanterna na popa”).<sup>116</sup> Trata-se de um aspecto para o qual Mauro Giacobbo chamou a atenção, ao afirmar que o planejamento estratégico deve focar-se no futuro, e não no passado:

“O planejamento estratégico transforma a organização reativa em proativa. Isto é, a implementação do planejamento estratégico provoca uma mudança de enfoque na organização, que passa a direcionar a aplicação de esforços para eventuais erros futuros, em vez de se concentrar na análise do passado e no gerenciamento das situações do presente”.<sup>117</sup>

Como todos os métodos, pode-se ver nos itens anteriores, não é diferente com o planejamento estratégico o enfrentamento de dificuldades na implementação, que muitas vezes até mesmo comprometem e inviabilizam o seu uso.

---

<sup>115</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). Planejamento e avaliação de políticas públicas, p. 35-36.

<sup>116</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003, p. 36-40.

<sup>117</sup> GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas, p. 79.

Ronaldo Garcia, já anteriormente citado, estudioso e especialista do tema, é incisivo ao afirmar que o planejamento estratégico não foi adotado como deveria, tendo sido

“menosprezado, permanecendo-se apenas com sua expressão material (físico-financeira), submetida a um enfoque normativo e economicista. Ignoraram-se as novas e muito mais complexas realidades política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em perspectiva estratégica”.<sup>118</sup>

### **2.3 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS | AS NOVAS TENDÊNCIAS E OS OBSTÁCULOS E DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DAS TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS**

Viu-se ao longo do exposto anteriormente uma multiplicidade e diversidade de técnicas e modelos de orçamentação e *planejamento orçamentário da administração pública*, que foram aplicados, estão sendo aplicados e pretendem ser aplicados no Brasil e em todos os demais países.

A análise não só do caso brasileiro, mas também de outros países, permite constatar que os sistemas de planejamento orçamentário e dos orçamentos públicos não usam necessariamente um único modelo ou técnica na construção do ordenamento jurídico que regula os respectivos sistemas. No mais das vezes, o que se vê nas complexas peças de planejamento e orçamento são conjuntos de demonstrativos em que se pode inferir haver a influência das várias técnicas citadas ao longo do que já foi exposto. Isso pode ocorrer em um mesmo país, até mesmo porque naqueles que se organizam na forma federativa os modelos de planejamento e orçamento não precisam guardar uma uniformidade absolutamente precisa em todos os entes da federação, mesmo porque isso seria inaplicável. Não há como se exigir um sistema único e uniforme de apresentação, apenas para citar o caso brasileiro, de um PPA de um município de 800 habitantes com o PPA federal.

O que se pode notar com clareza são algumas tendências na evolução das referidas técnicas orçamentárias, como é o caso do planejamento e da orçamentação voltados a resultados,<sup>119</sup> ainda que possa haver diferenças e divergências quanto aos exatos detalhes encontrados nesse modelo.

---

<sup>118</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003, p. 58.

<sup>119</sup> “Since the middle of the 20th century, the pressure to spend more effectively and develop better budgeting techniques produced an almost universal acceptance that budgeting is not

Isso está claramente refletido nos documentos de planejamento e orçamento brasileiros, como explicita o PPA 2012-2015 do Estado de São Paulo:

“O orçamento baseado em resultado consiste num conjunto de procedimentos integrados que objetiva melhorar a eficiência e a efetividade das despesas públicas através do uso sistemático de informações de resultado para relacionar o financiamento das entidades do setor público conforme o desempenho por elas alcançado. Neste caso, a lógica do orçamento, geralmente orientada para o controle dos gastos, direciona-se para um enfoque de produção pública (desempenho). As características do orçamento por resultado podem gerar diversos benefícios para o governo e para a sociedade, incluindo a melhoria da priorização dos gastos, maior responsabilização pelos resultados, melhor projeção e gestão de programas e níveis mais elevados de transparência em relação ao destino e uso dos recursos”.<sup>120</sup>

Situação na qual o governo estaria mobilizado para aperfeiçoar esses instrumentos no âmbito da Agenda Paulista de Gestão,<sup>121</sup> constituída “para implantar um modelo de governança baseado em resultados, aprimorando a eficiência e a efetividade dos programas públicos”.<sup>122</sup> A gestão para resultado é um dos eixos do PPA 2012-2015 do Estado de São Paulo, comandada pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR), que tem a responsabilidade de coordenar a elaboração de um plano desenvolvimento de longo prazo – o Plano São Paulo –, definindo um conjunto de ações, tanto no âmbito do setor público quanto privado, para fomentar o desenvolvimento.<sup>123</sup>

Outra tendência é a busca por uma administração mais eficiente, um anseio da população que se constata cada vez mais atual. Em análise sobre as manifestações populares ocorridas no Brasil em meados de 2013, o então vice-presidente da

---

only about planning for inputs, but also, perhaps primarily, about planning for the results that governments want to achieve”, mostra Alta Fölscher, acrescentando que “the use of results-oriented budgeting by the United Nations as a precondition for AID assistance triggered its quick spread to the developing world” (Budget methods and practices, p. 119). E, ainda, a “contabilidade de compromissos pode ser vista já hoje como um elemento-chave das reformas (abrangentes) dos sistemas orçamentais”, como pontua Nazaré Cabral (*Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 563).

<sup>120</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*, p. 116-117.

<sup>121</sup> Instituída pelo Decreto n. 56.643/2011.

<sup>122</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*, p. 12.

<sup>123</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*, p. 115-119.

República, Michel Temer, considerou estarmos diante do que ele chama de “democracia eficiente”. Segundo ele, a nova classe média que se mostrou presente nas manifestações passou a exigir não apenas aquilo que já havia conquistado, mas outra fórmula de democracia.

“A essa terceira eu chamo de democracia eficiente. Ou seja, passou-se a exigir maior qualidade nos serviços públicos prestados ao povo. Até porque quem não tinha carro e o adquiriu leva horas para chegar ao trabalho. Quando entra no metrô, em ônibus ou nos aviões, encontra-os superlotados e incapazes de lhe oferecer um mínimo de conforto e dignidade. Passou-se a exigir eficiência. E essa busca fez com que muitos milhares de pessoas fossem às ruas”.<sup>124</sup>

Abandonou-se inequivocamente o orçamento em sua versão tradicional, cuja preocupação voltava-se aos *inputs*, sem vinculação com o que se pretende obter a partir dos itens de despesa registrados.

Também a necessidade de um planejamento plurianual é inequívoca, não havendo mais como conceber sistemas orçamentários fundados em orçamentos exclusivamente anuais, desconectados de um sistema que compreenda peças orçamentárias de natureza plurianual. O fato é bem observado por Nazaré Cabral, ao ressaltar as “novas tendências que marcam os sistemas orçamentais (orientados por uma preocupação crescente de ‘planejamento plurianual’ das despesas, ‘*medium-term fiscal framework*’) e os sistemas contabilísticos contemporâneos (caracterizados pela adoção crescente da *contabilidade de compromissos* por oposição à ‘tradicional’ *contabilidade de caixa*)”,<sup>125</sup> que mostram ser fundamentais as previsões de médio e também longo prazos:

“Na verdade, num plano operacional, os Estados, conduzidos pela necessidade de olhar para o que vem a seguir no ano financeiro, têm apostado na construção de cenários financeiros agregados, geralmente para o médio prazo (de 3 a 5 anos), ainda que, por vezes, com projecções que respeitam períodos mais longos (10 a 30 anos, chegando a atingir os 75 anos)”.<sup>126</sup>

No entanto, ainda que se constate ser este um caminho sem volta, as dificuldades encontradas para fazer valer esse modelo são bastante significativas, e o que se vê atualmente é um trabalho contínuo de aperfeiçoamento das técnicas, bem como das especificações de detalhes e formas de apresentação e confecção das

---

<sup>124</sup> TEMER, Michel. Por uma democracia eficiente. *Folha de S.Paulo*, p. A5.

<sup>125</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 496.

<sup>126</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 497.

peças de planejamento e orçamento, em uma ação conjunta com os conhecimentos de administração pública, na tentativa de vencer essas dificuldades para alcançar um modelo que se torne o mais próximo possível daquele que possa vir a ser considerado ideal.

A identificação de muitos desses obstáculos a se superar é relevante para que seja possível conhecer melhor a dimensão do problema, além de eventuais possíveis soluções, caminhos ou perspectivas de avanço.

Muitas dessas dificuldades ficam claramente evidenciadas e podem ser facilmente perceptíveis pelos que integram a administração pública e mesmo pelos que, fora dela, com ela se relacionam, sendo relatadas pelos estudiosos do tema.

Mauro Giacobbo, ao discorrer com muita propriedade sobre o desafio da implementação do planejamento estratégico no setor público, além de deixar claras as características e funções do planejamento estratégico, identifica muitos dos obstáculos enfrentados. O planejamento estratégico enfrenta resistência interna dos funcionários, em face das mudanças na filosofia de atuação da organização; os custos são altos, diante da necessidade de levantamento prévio de informações e realização de estudos; e é difícil de ser implementado, pois exige “dos dirigentes e demais participantes do processo alto nível de imaginação, capacidade analítica, criatividade, coragem para implementar mudanças e estabelecer estratégias e, acima de tudo, muita persistência, perseverança e disciplina”.<sup>127</sup>

Vale reproduzir, dada a notável precisão, as observações que o autor destaca como comuns quando se cogita implementar inovações no planejamento das organizações públicas brasileiras:

“Para que planejar? O brasileiro é diferente: ele tem jogo de cintura; ele sabe improvisar, na hora H ele sempre dá um jeitinho.

No Brasil, planejamento não pega. Aqui tudo é diferente, a começar do Governo que sempre muda tudo de uma hora para outra.

Se você não sabe para aonde vai (destino), todos os caminhos o levam para lá.

Não adianta tentar prever o que vai acontecer porque a realidade será sempre diferente.

As organizações precisam de pessoas que resolvam problemas, que tomem decisões imediatas, no presente, à luz dos fatos, com os pés no chão e não de futurólogos”.<sup>128</sup>

<sup>127</sup> GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas, p. 80.

<sup>128</sup> GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas, p. 82.



Essa verdadeira “cultura” de desprezo pelo planejamento, que está entre as principais dificuldades de concretizá-lo, exige um trabalho árduo no sentido de conscientização dos envolvidos que resulte na mudança dessa visão equivocada e que é a principal responsável pela inviabilização da introdução do planejamento no setor público.

Estevão Horvath observa que o povo brasileiro de forma geral não tem introjetada a cultura do planejamento:

“Infelizmente, não integra o rol de características do povo brasileiro, em geral, planejar. É fácil observar no dia a dia como as pessoas não atribuem grande importância – sempre generalizando aqui – ao planejamento. Essa cultura – ou a falta dela – se reflete no âmbito público, consoante se pode perceber no acompanhamento do andamento da atividade do Estado corriqueiramente”.<sup>129</sup>

Entre os principais fatores que se pode detalhar como responsáveis por essa inviabilização da implementação do planejamento, Giacobbo enumera “a falta de adesão e de compromisso da administração superior com o planejamento, a descontinuidade administrativa, a verticalização excessiva, a falta de interação intraorganizacional, o descompasso entre planejamento e orçamento, com ênfase excessiva no cumprimento desse último, e a resistência a mudanças”. E, ainda, os fatores burocráticos, como normas de responsabilidade hierárquica e divisão de trabalho que limitam a ação dos planejadores, levando à frustração e ineficiência.<sup>130</sup>

Silva e Gonçalves, tratando sobre o mesmo tema, ratificam boa parte dessas assertivas<sup>131</sup> e acrescentam ainda vários outros empecilhos que dificultam a introdução da cultura do planejamento, como a visão de servidores de que isso não se aplica a instituições que não visam ao lucro e a visão departamentalizada que os servidores têm de suas tarefas, prejudicando a visão holística da organização.<sup>132</sup>

É possível sistematizar essas dificuldades sobre as quais já se fez referência de modo a identificar com mais clareza os obstáculos que têm sido e continuarão a ser enfrentados.

---

<sup>129</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*, p. 275.

<sup>130</sup> GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas, p. 90-91.

<sup>131</sup> Como a descontinuidade administrativa, gerada pela troca da administração, que, em vários órgãos públicos, ocorre de dois em dois anos, “acarretando falta de continuidade nos projetos em andamento” (é o caso do Poder Judiciário, tema que será abordado mais adiante em tópico específico). *Revista de Administração da UFSM*, p. 465.

<sup>132</sup> SILVA, Flávia de Araújo; GONÇALVES, Carlos Alberto. O processo de formulação e implementação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. *Revista de Administração da UFSM*, p. 465.

### 2.3.1 Complexidade do planejamento e orçamentação no setor público

De início, reiterando e ratificando o que já se expôs anteriormente, nunca é demais ressaltar que planejamento e orçamento no setor público é um tema complexo, uma vez que as dificuldades já significativas encontradas no setor privado nessa área são potencializadas em face das especificidades encontradas no âmbito governamental.

O orçamento no setor público é substancialmente diferente do orçamento no setor privado, ressalta Fölscher. Há uma dificuldade em se estabelecer parâmetros claros para definir os limites de despesas, gastos e respectivas fontes de financiamento. Identifica o autor com precisão que a dinâmica em que se contextualiza o orçamento público é bastante peculiar, pois no setor público não se gasta dinheiro com o objetivo de ganhar mais dinheiro, mas sim para atingir uma gama de finalidades de interesse público, muitas delas intangíveis. Mais do que isso, no orçamento público os objetivos, resultados e metas são complexos e de difícil mensuração, e podem estar relacionados apenas indiretamente com as atividades que estão sendo financiadas. Acrescenta-se a esse contexto um ambiente político muitas vezes conflituoso, em que não está presente o objetivo preciso da obtenção de lucro, não há incentivos claros para a redução de custos com a finalidade de aumentar o lucro, existem dificuldades para medir o desempenho e mecanismos falhos de sanção e recompensa, em decorrência das práticas já arraigadas no serviço público.<sup>133</sup>

Na mesma linha, segue Giacobbo, quando, ao discorrer sobre o planejamento estratégico, evidencia que

“o planejamento estratégico nasceu e se desenvolveu voltado basicamente para o setor privado, cujos objetivos, características e condições de atuação são bem diferentes do setor público. Muitas das premissas válidas para o mundo dos negócios não se aplicam a maior parte do setor público. (...) As ações das organizações públicas não são baseadas na competição, nem são administradas ou avaliadas por ganhos ou perdas de mercado. O desenvolvimento e a legitimação destas baseiam-se na concretização dos objetivos sociais que justificam a sua existência na ambiência em que operam”.<sup>134</sup>

E nem tudo que é feito pelo setor público pode ser medido, em razão da diversidade de atividades que o governo deve desempenhar. Curristine distingue três tipos de programas: tangíveis; intangíveis feitos para um caso específico; e intangíveis feitos para uma situação ideal. Mostra que os indicadores de desempenho são

<sup>133</sup> FÖLSCHER, Alta. Budget methods and practices, p. 109.

<sup>134</sup> GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas, p. 91.

mais facilmente aplicáveis nos programas que envolvem um bem tangível ou serviço cuja quantidade produzida é facilmente mensurável, como emissão de passaportes ou carteiras de habilitação, sendo mais fácil criar medidas de avaliação de custos unitários para esses tipos de atividades.<sup>135</sup>

Essas dificuldades, bastante claras por todos que conhecem a administração pública, mostram-se presentes de forma evidente nos modelos de planejamento e orçamentação baseados em resultados.

Osborne e Gaebler, na clássica obra *Reinventing government*, ao abordar o tema no Capítulo 5 (“Results-oriented government: funding outcomes, not inputs”), mostram exemplos de distorções causadas pela dificuldade na implementação de técnicas baseadas em resultados. Citam o caso ocorrido no Departamento de Assistência Social do Estado de Illinois, no programa que contemplava enfermos que recebiam tratamento domiciliar. O pagamento era feito de acordo com o nível de tratamento ministrado: para os doentes mais graves, o pagamento era maior; para os doentes que necessitavam de menos cuidados, o pagamento era menor. O que parecia ser um método bastante coerente mostrou resultados desastrosos. O objetivo da política pública implantada era dar alta aos idosos enfermos o mais cedo possível, para minimizar custos, mas o percentual de tratamentos domiciliares tornou-se crescente. Aparentemente, ao pagar mais para pacientes mais graves, que precisavam ficar acamados, o poder público deu um incentivo aos enfermeiros domiciliares a mantê-los acamados, desincentivando-os a fazê-los levantar, envolvê-los em atividades físicas, e ajudá-los a se tornar independentes. Pelo fato de a fórmula de financiamento focar nos *inputs*, ignorando os *outcomes*, acabou produzindo o efeito exatamente contrário da intenção do governo.<sup>136</sup>

Em sentido semelhante, já foi identificado o problema no âmbito do Poder Judiciário, em texto de minha autoria, constatando que a este poder cabe a missão de “promover Justiça”, ação cujo objetivo é claramente intangível, difícil – se não impossível – de ser precisamente descrito, e, conseqüentemente, mensurado, inviabilizando a formulação de resultados e metas adequados. Programas voltados ao setor utilizam-se de atividades indiretamente relacionadas com a missão e os objetivos esperados, como “ações julgadas”, “taxa de processos julgados”, e outras que não representam com fidelidade o que se espera alcançar com o serviço prestado pelo órgão.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> CURRISTINE, Teresa. Government performance. Lessons and challenges, p. 145.

<sup>136</sup> OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, p. 138.

<sup>137</sup> CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*, p. 125-135.

### 2.3.2 Desprezo dos governantes pelo planejamento e falta de cultura do planejamento na burocracia estatal

Outra distorção importante, já mencionada no início deste item, e destacada por Osborne e Glaeber, está no fato de que os políticos não têm preocupação com o desempenho da administração pública, mas sim com a imagem e a ideologia. Normalmente, observam os autores, os políticos são reeleitos com base na imagem que os eleitores e grupos de interesse fazem deles, e não em quão bem seu governo presta serviços. E são os políticos que ocupam os principais cargos públicos, não os gerentes. Reproduzem as palavras de Michael Blumenthal, ditas após ter integrado o gabinete do Presidente Carter: “You learn very quickly that you do not go down in history as a good or bad Secretary in terms of how well you ran the place”; em Washington, “you can be successful if you appear to be successful”.<sup>138</sup> Embora ditas há décadas, são palavras que soam como se tivessem sido pronunciadas hoje. Observam-se cada vez mais a importância e a preocupação dos políticos – e consequentemente dos principais gestores da administração pública – com o “marketing”, tendo suas decisões e ações sendo no mais das vezes guiadas não pelas sugestões dos técnicos específicos de cada área envolvida, com as opções dos caminhos mais adequados para atingir os melhores resultados, mas sim por aquelas que avaliam o impacto imediato da decisão na opinião pública, o que nem sempre é mais adequado do ponto de vista dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade voltados a alcançar os objetivos buscados pelo ente federado. Vê-se claramente uma valorização da “aparência” em detrimento da “eficiência”, tornando regra que a primeira se sobreponha à segunda como critério para a tomada de decisões.

Também não se vê empenho, não somente dos governantes, mas também dos próprios servidores públicos, pela cultura do planejamento. Poucos são os que efetivamente dão atenção, no âmbito do setor público, em que a cobrança por metas e resultados é mais difícil de ser implementada, aos objetivos de médio e longo prazos da administração pública. O alerta de José Celso Cardoso é certo:

“Qualquer iniciativa de planejamento, dada sua natureza tecnopolítica crucial aos desígnios do país, apenas se fará crível se estiver institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República brasileira. Qualquer iniciativa de planejamento desenvolvida à margem dessa condição, porquanto exigida constitucionalmente, estará inevitavelmente fadada ao fracasso”.<sup>139</sup>

<sup>138</sup> OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, p. 140.

<sup>139</sup> CARDOSO JR., José Celso. Princípios e propostas para o PPA 2016-2019. *Boletim de Análise Político-Institucional* 6, p. 18.

O despreço pelo planejamento pode ser constatado não só pela observação dos que integram a administração pública e testemunham a pouca relevância que se dá à questão, mas também pela análise de estudiosos que se deparam com o tema, como foi o caso da professora e urbanista Raquel Rolnik. Ao criticar a posição do Governador de São Paulo por ocasião da crise hídrica, quando teria dito que os planos seriam um “papelório inútil” para ficar na gaveta, a professora afirma que isso simplesmente revela

“o que todos sabem e ninguém admite. Parece haver uma espécie de consenso em nosso país de que planejamento é algo totalmente inútil, que não serve para nada. Assim, elaboram-se planos já sabendo que não serão cumpridos. Os rituais de elaboração desses planos, em geral, percorrem um caminho paralelo, nada convergente com as decisões tomadas no âmbito da gestão pública”.

E segue, expressando com muita propriedade o que não é difícil de constatar: “As gestões, então, odeiam planos, já que estes as ‘engessam’, tirando a liberdade de decisão de cada mandatário eleito. Nessa lógica, não há mesmo lugar para o planejamento. Ou melhor, há: na gaveta, como bem afirmou o governador”. Referindo-se sobre a experiência em sua área específica de atuação, o planejamento urbano – que, em termos de planejamento, no que tange às críticas formuladas, vê-se não diferir do que se observa no âmbito do planejamento orçamentário –, diz: “Abundam os planos, mas estes são discursos que encobrem os reais processos de tomada de decisão sobre o que será feito em nossas cidades. Isso se define diretamente e discricionariamente por acertos entre os poderes político e econômico, em canais de interlocução que não passam pela esfera do planejamento”. Em seguida, formula e já responde à dúvida que surge em todos que se debruçam sobre o tema: “Se os planos não funcionam como antecipação pactuada de transformações de longo prazo, porque baseadas em opções com diferentes implicações para o futuro, por que então fazemos planos?”. Para ela, a resposta passa pelas milhares de páginas – o “papelório” – produzidas pelos consultores e consultorias que se alimentam desse mercado produtor de material destinado a subsidiar decisões que não serão tomadas, uma vez que o político gestor (no caso, o governador) “decide o que e como fazer, na hora que bem entender”. O que é ruim, por impedir a participação democrática nas decisões e que o planejamento seja um instrumento que, se elaborado com transparência e participação social, seja “um instrumento fundamental da democracia, que nosso modo de operar teima em desconstituir”. E conclui: “É por isso que hoje, mais do que nunca, planejar de verdade, de forma aberta e participativa, é um dos principais desafios de qualquer gestão. Eu ousaria dizer que planejar, e implementar o planejado, no Brasil hoje, é revolucionário”.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> ROLNIK, Raquel. Planejamento inútil. *Folha de S.Paulo*, 2015.

A frequência, a gravidade e a intensidade de problemas que exigem solução imediata tendem a ocupar a agenda dos burocratas, que passam a agir apenas voltados a resolver problemas imediatos, sem preocupação com a identificação das causas e em evitar que voltem a se repetir, com medidas preventivas e busca de soluções para casos futuros. Agem os burocratas, no mais das vezes, apenas “apagando incêndios”, como verdadeiros “bombeiros” da administração pública,<sup>141</sup> sem a conscientização de que, não havendo medidas concretas de planejamento, os problemas voltarão a ocorrer e invariavelmente aumentarão de intensidade, já que as causas não foram debeladas, nem se pensaram em soluções para corrigi-las.

Trata-se de um prejuízo que afeta diretamente a hoje tão almejada qualidade do gasto público, que, como bem pontuado por Élide Pinto recentemente, decorre principalmente de um déficit de planejamento suficiente, não havendo

“coerência ao longo do tempo entre o conteúdo dos sucessivos instrumentos de planejamento estatal e a sua ação prática, tampouco o controle é capaz de retroalimentar o planejamento, já que muito precariamente aquele orienta esse sobre como aprimorar seus déficits de compreensão e cobertura. Assim superpostas as mazelas, vemos um perfil de gestor, que se revela como um contínuo gerador de respostas de curto fôlego, para problemas longevos, como que mitigando o incêndio daquele dia, de modo a não enfrentar suas causas, apenas remediando suas consequências opacamente. Desse modo e apenas para fins de paroxismo analítico, o cenário pode ser reduzido à grosseira simplificação, segundo a qual a gestão pública brasileira atende aos controles formais como se fora o bastante e oferta à sociedade um manejo de soluções fundadas na metodologia primária de tentativa e erro. Sem incorporação de aprendizagem e sem continuidade dos serviços públicos, vivemos – a cada mudança de mandatário eleitoral – esforços caudalosos de começar o que já estava em curso, porque não sabemos fazer correções intermediárias e aprimorar planos que alcancem mais de um mandato eletivo”.<sup>142</sup>

O aspecto cultural que dificulta a implementação de um bom planejamento, notadamente no que tange à sua efetiva execução, é observado por muitos autores. Ronaldo Garcia destaca a necessidade de conscientização dos responsáveis pela implementação do planejamento estratégico:

<sup>141</sup> Expressão que utilizei por várias vezes, como se pode ver em “Decisões financeiras fundamentais são tomadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias”, “Direito financeiro precisa avançar, e a hora é agora” e “LDO é instrumento eficiente para a administração pública”, “Colapso financeiro leva ao caos social e à intervenção federal no Rio de Janeiro”, entre outros textos na mesma obra (*Levando o direito financeiro a sério*).

<sup>142</sup> PINTO, Élide G. Controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, p. 10.

“Construir um sistema de planejamento estratégico público que seja um poderoso instrumento de governo requer, antes de mais nada, que se tenha consciência de sua necessidade. E não há indícios seguros de que essa consciência esteja generalizada entre dirigentes públicos, parlamentares, quadros técnicos superiores, universidades, partidos políticos. O tamanho dessa deficiência pode, inclusive, ser tomado como indicador de nosso atraso político-institucional. Mudar um sistema de planejamento é tarefa hercúlea. A mudança, para deitar raízes profundas, tem que se dar primeiro nas mentalidades. E mudar *cabeças não é fácil*”.<sup>143</sup>

Soma-se a isso uma verdadeira cultura de aversão ao planejamento, substituída pela cultura de viver o dia presente, aguardando os problemas surgirem para, só então, pensar como resolvê-los, e de forma improvisada, e não sistematizada. Órgãos de planejamento têm sua importância superada pelos órgãos de “gerenciamento de crise”. Agir reativa e improvisadamente em face dos acontecimentos parece ser o princípio que rege as relações sociais e, infelizmente, também públicas, causando transtornos e prejuízos à administração pública, cujas dimensão organizacional e necessidade de coordenação entre os diversos atores governamentais e não governamentais não prescindem de um sistema coeso e juridicamente seguro de planejamento, permitindo que a transparência dos atos atuais e futuros da administração pública possam direcionar as ações de toda a sociedade.

### **2.3.3 Leniência dos sistemas de fiscalização e inoperância dos mecanismos sancionatórios com relação ao planejamento**

Os orçamentos públicos, como já dissemos, têm a relevante função de controlar as atividades financeiras governamentais.

As peças orçamentárias, anuais e plurianuais, devem ser dotadas de precisão e clareza em razão não apenas de conduzirem e orientarem corretamente a ação governamental, mas também de permitirem a fiscalização e o controle por parte do sistema formal previsto na Constituição para exercer essa missão, bem como dos mecanismos de controle social da atividade financeira do Estado.

O conteúdo das leis orçamentárias, no caso brasileiro, em que as peças orçamentárias estão formalizadas em leis, com todas as suas especificidades, incluindo os demonstrativos nos quais estão consignadas as dotações em programas com objetivos, resultados, metas, descrição de atividades ou projetos, compõem a norma jurídica a ser cumprida e fiscalizada.

---

<sup>143</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003, p. 51.

No entanto, não é a praxe que se tem observado no sistema formal de fiscalização financeira e orçamentária, e menos ainda nos mecanismos de controle social.

Os órgãos de controle não são rigorosos com relação à aferição do cumprimento de metas, persecução de objetivos e alcance de resultados. Não obstante sejam realizadas auditorias em órgãos e acompanhamento de programas e políticas públicas, havendo eventualmente observações e recomendações, estas não resultam em reconhecimento de descumprimento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Mesmo porque há de se registrar a existência de programas vagos e imprecisos, capazes de abarcar ações e respectivos elementos de tal forma abrangentes, usualmente conhecidos como “guarda-chuvas”, que dificultam o exercício de uma fiscalização mais precisa e rigorosa.

Regra geral são recomendações de aperfeiçoamento de programas ou itens em que se compõem, como indicadores inadequados, ou sugestões genéricas decorrentes das apurações dos dados coletados. No parecer sobre as contas do governo federal referente ao exercício de 2012, por exemplo, o Tribunal de Contas da União concluiu que,

“Apesar da prioridade estabelecida pelo governo federal, existem desafios relacionados ao planejamento, ao financiamento e a execução das ações e serviços públicos de saúde, tendo em vista a gestão compartilhada do SUS, além das diferenças econômicas, sociais e geográficas existentes entre as regiões do país. Seu enfrentamento requer articulação federativa, com vistas à garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, de forma a proporcionar o crescimento econômico e o compartilhamento equitativo de seus benefícios, além da melhoria das condições de saúde da população”.<sup>144</sup>

E estabelece cinco recomendações, entre as quais a de publicar a Programação Anual de Saúde (PAS), revisar portarias que tornem compatíveis as datas de realização das conferências de saúde com a elaboração do PPA, revisar portarias relacionadas com a articulação de conselhos, alteração de indicadores do Programa Saúde na Escola e ajuste nos indicadores que permitam o monitoramento de metas do PPA relacionadas com os complexos reguladores de saúde. Ou ainda:

“O Ministério da Saúde informou que, no ano de 2012, foram implantadas 46 novas centrais de regulação. Os dados disponibilizados para monitoramento da meta são diferentes da métrica do PPA, de implantação de complexos reguladores, o que torna difícil avaliar o cumprimento dessa meta, haja vista as diferenças na natureza desses dois tipos de unidades, conforme as disposições da Política Nacional de Regulação do

---

<sup>144</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Exercício 2012, p. 518.



SUS (Portaria GM/MS 1.559/2008). Assim, propõe-se recomendar ao Ministério da Saúde que incorpore, no monitoramento das metas do PPA 2012-2015, informações relativas à implantação de complexos reguladores, além das centrais de regulação, em virtude da divergência encontrada entre a forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no programa temático Aperfeiçoamento do SUS”.<sup>145</sup>

Não há, como se vê, no sistema de fiscalização, como se constata da ação do controle externo ora exemplificada, um rigor no acompanhamento dos aspectos relacionados com o planejamento, especialmente no que tange ao cumprimento do que foi estabelecido para os períodos mais longos, com atuação mais repressiva, aplicando-se as sanções eventualmente cabíveis.

## **2.4 AS TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS E SUA APLICAÇÃO NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO**

Depreende-se, em função das interpretações dadas pelos diversos autores às expressões analisadas que cuidam das diversas técnicas de orçamentação às quais se fez referência, haver uma diversidade delas, cada uma com características próprias e também comuns.

Não se pode reconhecer com clareza, como vários dos autores mencionaram, existir uma definição nítida de cada uma, que permita identificar gêneros e espécies perfeitamente delimitados. Mesmo porque as várias técnicas, em geral, apresentam enfoques diferentes na forma de orçamentação, e não necessariamente nos mesmos aspectos.

Pode-se constatar que os orçamentos públicos são peças extremamente complexas, cujas funções, formas de elaboração e apresentação evoluíram ao longo do tempo, e também em diversos órgãos governamentais, países e regiões, de forma nem sempre linear, por vezes incorporando conceitos e técnicas do setor privado, o que impede estabelecer que essa evolução tenha seguido um caminho absolutamente uniforme.

Os diversos modelos, com suas similaridades e variações, representam no mais das vezes conjuntos de técnicas e conceitos que se inter-relacionam e evoluíram no tempo e no espaço para conduzir à elaboração da peça orçamentária, associadas também por vezes a técnicas e conceitos de gestão.

---

<sup>145</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Exercício 2012, p. 526.

A evolução que se observa tem pontos de convergência, como se pode aferir do abandono do conceito de orçamento clássico ou tradicional, como aquela peça restrita a retratar informações financeiras, de previsão de receitas e despesas, sem preocupações com os objetivos a serem atingidos, para uma concepção de orçamento cuja preocupação seja voltada justamente aos fins, com a alocação dos recursos feita de forma a atingi-los, com efetividade, eficácia e eficiência, otimizando o uso do dinheiro público em função do bem comum.

No Brasil, a Lei n. 4.320, de 1964, ao estatuir normas para a elaboração e o controle dos orçamentos públicos, instituiu o orçamento por programas, ao determinar que a lei de orçamento contenha “a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo”, com anexo de “quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e prestação de serviços” (art. 2º), que deverá ser coerente com o Plano Plurianual, pormenorizando a etapa que será dele realizada no exercício (Decreto-lei n. 200, de 1967, art. 16).

Vale registrar, na evolução histórica das técnicas orçamentárias utilizadas no sistema de planejamento orçamentário brasileiro, a sistematização contida no trabalho de Francisco, Faria e Costa, que identificam de forma bastante pertinente a modificação do papel experimentado pelo orçamento. Identificam uma primeira fase que é conhecida como prática orçamentária *unidimensional*, ou seja, com ênfase apenas na esfera da despesa pública e nas receitas necessárias para fazer frente a esses gastos. A partir de então, o orçamento-programa daria uma nova ideia de *bidimensionalidade* no planejamento governamental orçamentário, passando a perguntar do “como gastar” para o “em que gastar”. Entretanto, somente com o a evolução desse conceito para o *Planning-Programming-Budgeting System* (PPBS), em uma lógica *tridimensional*, é que o orçamento passa a ser considerado uma etapa de curto prazo no planejamento.<sup>146</sup>

A sistematização do processo do PPBS em três fases elaborada por Nazaré Cabral permite identificar alguns aspectos relevantes na comparação com a organização do sistema brasileiro de planejamento orçamentário governamental.

O PPBS, embora compreenda um processo integrado, uniforme e coerente, permite, como esclarece a autora, uma identificação de três fases que podem ser analisadas em separado, conforme os momentos que o integram. A primeira fase é a de *planejamento*, na qual se definem os objetivos, que são “a expressão quantificada

---

<sup>146</sup> FRANCISCO, Jailton G; FARIA, Maria Leonor V.; COSTA, Helder G. Planejamento e orçamento públicos: uma revisão da literatura, *passim*.

das *missões*, consistindo estas por sua vez na expressão da *finalidade* última de uma qualquer organização”, e com essa quantificação se torna viável identificar os meios necessários para a concretização dos objetivos, bem como permitir o controle. A segunda fase ela denomina *Programação*: “uma vez determinadas as missões e fixados os objectivos, é possível organizar os meios necessários para os alcançar”, e “o produto desta organização de meios redundando na elaboração de um programa”. É considerada uma etapa fundamental no processo de otimização das decisões, pois nela cada objetivo estratégico, estabelecido na fase de planejamento, “determina uma categoria de programas, ou simplesmente, de um programa”. E a terceira fase, chamada de *Orçamentação*, corresponde àquela em que, “depois de tomadas as decisões referentes aos elementos dos programas, os recursos existentes são objecto de cálculo e a sua aquisição é organizada; no caso das administrações públicas, a decisão de aquisição é feita através do *processo orçamental* ou da *orçamentação*”.<sup>147</sup>

Nessa mesma linha, é interessante mencionar a lição de Cabral de Moncada, que, ao explicitar o modelo norte-americano, que prefere dar maior ênfase à liberdade dos agentes econômicos, substituiu a chamada “planificação econômica” pela classificação das despesas na forma do *performance budget*, o que permitiria suprir as desvantagens da ausência de planificação sem violar os princípios do liberalismo econômico. Com isso, não haveria um plano nem um “orçamento econômico”, mas sim um “planning” orçamentário.<sup>148</sup> A detalhar a metodologia da classificação das despesas orçamentais, especifica sua composição em três fases: a) planificação, com a fixação de objetivo de longo prazo a seguir pela Administração; b) programação, na qual há a concretização das tarefas a médio e curto prazo, elegendo-se as linhas de ação a executar; e c) orçamentação, quando ocorre a inscrição no orçamento dos valores anuais atribuídos aos programas estipulados.<sup>149</sup>

No processo de planejamento governamental brasileiro, a primeira fase, de “planejamento”, constata-se ocorrer de múltiplas formas. Inicialmente, é possível reconhecer a identificação do que podemos chamar “grandes objetivos”, ou, usando a própria expressão do legislador constituinte, “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”, como aqueles já definidos no art. 3º da Constituição. A delimitação mais precisa e específica desses objetivos ocorre de forma difusa,

---

<sup>147</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 385-388.

<sup>148</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *Perspectivas do novo direito orçamental português*, p. 65.

<sup>149</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *Perspectivas do novo direito orçamental português*, p. 71-72.

muitas vezes constando do próprio texto constitucional, para setores específicos, como a seguridade social, cujos objetivos são estabelecidos no art. 194, parágrafo único, apenas para citar um exemplo. Outras vezes, em legislação específica, como a que institui o Plano Nacional de Educação. Aparecem também em planos nacionais e regionais de desenvolvimento, na forma do planejamento econômico governamental previsto no art. 174 da Constituição. E também nos próprios planos plurianuais, quando fixam as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. Não que isso ocorra de maneira absolutamente clara, uma vez que nesses exemplos, com exceção de alguns planos plurianuais, os objetivos não são fixados de forma quantificada.

A segunda fase, da “programação”, guarda uma correspondência com os nossos planos plurianuais, em que são elaborados os programas de caráter mais abrangente,<sup>150</sup> de modo a delimitar e organizar os meios necessários para alcançar os objetivos. Novamente reparamos que se trata de uma correspondência não absolutamente precisa, pois, como se constata do conteúdo atribuído pela autora à citada fase, esta seria posterior à definição das missões e objetivos, que não é exatamente o que ocorre na hipótese ora explicitada, na medida em que os planos plurianuais muitas vezes, ainda que no âmbito específico de cada ente federado, também compreendem a definição de missões e objetivos. De qualquer forma, o paralelismo, ainda que ressalvadas essas imprecisões, é válido.

A terceira fase – “orçamentação” –, em que as decisões já estão tomadas, compreende o cálculo, a organização e a alocação dos recursos, o que se ajusta com razoável precisão à nossa lei orçamentária anual. Pode-se compreender também nesse processo a atuação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que, na sua principal função, exerce o papel de “elo” entre o PPA e a LOA, separando, dos grandes programas fixados no PPA, aqueles que serão contemplados – ou a parte deles que será contemplada – a cada orçamento anual.

Da mesma forma que nos itens anteriores, não se trata de uma correspondência exata, na medida em que não se pode considerar que, na elaboração da lei orçamentária, as decisões já tenham sido tomadas. De fato, decisões com natureza de planejamento de prazo mais longo já estão definidas em outros documentos. Mesmo assim, a própria lei orçamentária exige a tomada de decisões relevantes, que podem também impactar no sistema de planejamento, ainda que menos intensamente.

---

<sup>150</sup> É o caso, por exemplo, dos “Programas Temáticos” que constam do Plano Plurianual federal 2012-2015.

## **2.5 EXCURSO: CONCEITOS RELEVANTES PARA A COMPREENSÃO DOS MODELOS E TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIOS**

Ver-se-á que a evolução do orçamento público volta-se em direção à busca de melhores resultados,<sup>151</sup> e o caminho nesse sentido passa por uma série de conceitos e expressões que serão (e foram) utilizados ao longo da exposição, de uso muitas vezes multidisciplinar, o que eventualmente pode importar em maior dificuldade em delimitar o exato conteúdo. No mais das vezes, conceitos próprios da Administração Pública, também utilizados por economistas e juristas, nem sempre precisos, alguns dos quais objeto de controvérsia pelos especialistas nas áreas do conhecimento próprias. Em muitos dos conceitos, como se nota, há tautologias e referências recíprocas das expressões, além de outros problemas que em muito dificultam sua compreensão e delimitação. Por essa razão o objetivo desses esclarecimentos ora feitos é tão somente propor uma explicação, ainda que breve e desprovida de profundidade teórica exigível para os especialistas no tema, mas que se faz necessária para a compreensão dos temas que serão tratados ao longo deste trabalho, cuja preocupação central são os aspectos jurídicos, mas dependentes desses conceitos, dada a intensa interdisciplinaridade presente. E que não tem a pretensão de produzir definições, o que exigiria um aprofundamento em temas que não são o foco do trabalho, motivo pelo qual se pretende tão somente expor ideias que permitam melhor delinear o conteúdo das expressões selecionadas.

Ainda que as definições que ora se procura esclarecer não sejam precisas – o que se evidencia pelas divergências entre os próprios estudiosos que se voltam às áreas específicas –, é relevante adensá-las, a fim de que possam ao menos ser mais bem delimitadas, sem o que a compreensão de seu conteúdo ficaria por demais prejudicada. Ver-se-á ainda ao longo do trabalho que a própria legislação pátria não tem rigor metodológico na utilização das referidas expressões, produzindo normas que ora utilizam termos com um significado, ora com outro, muitas vezes na mesma unidade da federação, causando dificuldades de compreensão, compatibilização e aplicação das referidas normas. Uma falha que tem causado prejuízo para a implantação de um coerente sistema de planejamento, especialmente orçamentário, da administração pública.

Os termos referidos, independentemente da natureza estranha ao Direito Financeiro que muitas vezes representam, passaram a ter uma dimensão de importância

---

<sup>151</sup> Analisado por Emerson Gomes com bastante propriedade pela ótica da dimensão do resultado do gasto público (GOMES, Emerson C. S. *O direito dos gastos públicos no Brasil*, p. 297-318).

jurídica, na medida em que atualmente as leis de natureza orçamentária, especialmente a Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual, utilizam-se deles para compor seu texto e anexos, construídos em torno de programas que contêm objetivos, metas, resultados, diretrizes, iniciativas, cuja mensuração realiza-se por meio de critérios de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, razão pela qual tais termos foram e devem necessariamente ser incorporados ao ordenamento jurídico, que deles não pode mais se distanciar. E conceitos como eficiência foram incorporados ao ordenamento e erigidos expressamente à estatura de princípios constitucionais (Constituição Federal, art. 37, *caput*), o mesmo ocorrendo com outros, como legitimidade e economicidade, também presentes no texto constitucional (Constituição Federal, art. 70).

As variações das técnicas orçamentárias e sua evolução têm em vista o aperfeiçoamento dos modelos de planejamento e orçamento, visando a melhorar o desempenho da Administração Pública, e buscam, entre outras melhorias, o aumento da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade no uso do dinheiro público.

Inicialmente, serão abordadas as expressões que ficaram conhecidas como “os 4 E’s”: eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, que “correspondem a diferentes dimensões dos resultados, expressos por relações entre os *inputs*, *outputs* e *outcomes*”,<sup>152</sup> estas últimas expressões que serão analisadas na sequência.

A eficiência foi erigida à condição de princípio constitucional norteador da administração pública, passando a constar expressamente do texto constitucional, no *caput* do art. 37, a partir da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, embora já constasse em normas infraconstitucionais anteriormente a essa data.

É um princípio jurídico que prega a rapidez, presteza, precisão e perfeição na prestação de serviços públicos, conforme ressaltam os estudiosos do Direito Administrativo. Para Odete Medauar, “a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”,<sup>153</sup> em sentido semelhante ao que prega Hely Lopes Meirelles, segundo o qual o princípio da eficiência “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”,<sup>154</sup> não divergindo de Carvalho Filho, para quem “o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento

---

<sup>152</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O direito dos gastos públicos no Brasil*, p. 303.

<sup>153</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 152.

<sup>154</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 98.

funcional.<sup>155</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto evidencia o fato de que este conceito pode ser visto sob mais de uma óptica, tendo surgido inicialmente fora da Ciência do Direito, passando pela Economia e pela Administração Pública e, juridicamente, no âmbito do Direito Administrativo, pode-se entender a *eficiência administrativa* como “a *melhor realização possível da gestão dos interesses públicos*, posta em termos de *plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade*”, sendo um “*atributo técnico da administração*”, “uma *exigência ética a ser atendida*, no sentido weberiano de *resultados*”, “como uma *característica jurídica exigível*, e *boa administração dos interesses públicos*” (grifos do original).<sup>156</sup>

A noção de eficiência, quando mais voltada ao âmbito da administração, ressalta o melhor uso dos insumos na produção de bens e serviços:

“A eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (Cohen; Franco, 1993). Nesse caso, a análise do tempo necessário para execução das tarefas é uma variável a ser considerada. A eficiência pode ser medida calculando-se e comparando-se o custo unitário da produção de um bem ou serviço. Portanto, podemos considerar que o conceito de eficiência está relacionado ao de economicidade”.<sup>157</sup>

O conceito de eficiência, em uma análise minuciosa, evidencia uma complexidade que se intensifica na medida em que se aprofunda na busca de uma maior precisão, admitindo, inclusive, vários desdobramentos, como demonstra o documento produzido pelo governo australiano para orientar a administração pública, no qual se encontram os conceitos de eficiência econômica, eficiência produtiva, eficiência alocativa e eficiência dinâmica, cuja análise extrapola os limites do que é necessário para o presente trabalho, ficando apenas o breve registro.<sup>158</sup>

Emerson Gomes sintetiza com base nos aspectos mais destacados pela administração pública: “a eficiência corresponde à relação entre os *inputs* e os *outputs*. Mede a relação entre os bens e serviços produzidos e os recursos utilizados”.<sup>159</sup>

<sup>155</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, p. 32.

<sup>156</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*, p. 115-116.

<sup>157</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*, p. 12.

<sup>158</sup> AUSTRALIAN GOVERNMENT, Productivity Commission. *On efficiency and effectiveness: some definitions*, p. 3 (box 1).

<sup>159</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O direito dos gastos públicos no Brasil*, p. 303.

A eficácia, conceito próprio da Administração, compreende ideia voltada ao cumprimento de objetivos e metas previamente estabelecidos. Pode ser definida como

“o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (Cohen; Franco, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações”.<sup>160</sup>

Conceitos que não devem ser confundidos, principalmente em se priorizando a eficácia na atuação da administração pública, como esclarece Nazaré Cabral:

“Mas para além disto – e avançando um pouco mais –, é usual aparecerem confundidos os conceitos de *eficiência* e *eficácia*, quando na verdade eles têm significados diferentes e deverão, para alguns, ter graus de prioridade distintos. Na verdade, há quem considere que o objetivo fundamental (v.g. prioritário) da Administração Pública não é a eficiência ou a economia de meios. Mais importante é o objectivo da eficácia, ou seja, a maior aproximação possível dos resultados efectivamente alcançados aos resultados desejados. E vai-se mais longe, considerando-se que, em bom rigor, uma *boa* Administração *não pode* ter a eficiência como objectivo fundamental, pois não é essa, intrinsecamente, a sua vocação”.<sup>161</sup>

Efetividade, conceito também próprio da administração, relaciona-se com o alcance dos resultados, no sentido de atingir os objetivos finalísticos programados, com a produção dos efeitos desejados, sendo voltado ao aspecto qualitativo dos serviços públicos.

“A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (Cohen; Franco, 1993). Portanto, ao examinar a efetividade de uma intervenção governamental, pretende-se ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão). Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas, e não por outros fatores (ISSAI 3000/1.5, 2004). A avaliação da efetividade pressupõe que bens e/ou serviços foram ofertados de acordo com o previsto. O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico

<sup>160</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*, p. 12.

<sup>161</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 447.



que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse (ISSAI 3000/1.7, 2004).<sup>162</sup>

São conceitos bastante próximos, mas que podem ser distinguidos, como observamos em Carvalho Filho:

“A *eficiência* não se confunde com a *eficácia* nem com a *efetividade*. A eficiência transmite sentido relacionado ao *modo* pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, *eficácia* tem relação com os *meios e instrumentos* empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a *efetividade* é voltada para os *resultados* obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade”.<sup>163</sup>

Mauro Giacobbo segue na mesma linha, explicitando-o em poucas palavras, que permitem rápida compreensão, no texto em que discorre sobre o planejamento:

“A efetividade, muitas vezes, é tomada como sendo a combinação de eficiência e eficácia. Entretanto, ser eficiente e eficaz não garante efetividade. A eficiência está relacionada à tarefa, ao processo, ao ‘fazer certo as coisas’; a eficácia está ligada ao produto, ao ‘fazer as coisas certas’; e a efetividade está relacionada ao ‘resultado verdadeiro’, ao atendimento da necessidade do cliente/cidadão, ao cumprimento da finalidade”.<sup>164</sup>

Em sentido semelhante, encontramos a explicação de Marc Robinson, quando mostra haver significados que diferem conforme a área do conhecimento que faz uso desses termos, ao esclarecer a distinção presente entre eficiência e efetividade, conceitos usados na literatura de administração pública e pelos economistas de forma diversa. A efetividade relaciona-se com os *outcomes*, ao passo que a eficiência, aos *outputs* (sobre essas expressões, ver item seguinte); a eficiência vincula-se ao sucesso em entregar o bem ou serviço ao menor custo, com a mesma qualidade, ao passo que a efetividade está vinculada à obtenção dos resultados pretendidos.<sup>165</sup>

<sup>162</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*, p. 12.

<sup>163</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, p. 34.

<sup>164</sup> GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas, p. 96-97.

<sup>165</sup> ROBINSON, Marc. Results information. *Performance budgeting*. Linking funding and results, p. 29.

O documento produzido pelo Ministério do Planejamento para orientar a gestão do PPA federal 2004-2007 evidencia também as distinções entre as expressões, com enfoque mais voltado à administração e ao planejamento:

“A efetividade, entendida como a correspondência entre a implementação de um Programa e o alcance do seu objetivo, tendo por referência os impactos na sociedade; eficácia, entendida como a capacidade de alcance das metas previstas para as ações do Programa; eficiência, garantida pelo uso otimizado, com economia e qualidade, dos bens e recursos empregados na execução das ações, tendo por referência padrões estabelecidos”.<sup>166</sup>

Interessante, para efeitos ilustrativos e exemplificativos, registrar trecho do parecer emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Relatório sobre as contas do governo de 2012, referindo-se à saúde:

“Para análise dos resultados alcançados pela atenção básica em 2012, foram selecionados metas, indicadores de *eficácia* (cobertura das equipes de agentes comunitários, cobertura das equipes de saúde bucal, cobertura das equipes de saúde da família, cobertura do Programa Saúde na Escola – PSE) e *efetividade* (taxa de mortalidade infantil, a razão de mortalidade materna, e a esperança de vida ao nascer e proporção de internações por causas sensíveis a atenção básica – Isab) constantes no PPA 2012-2015, no PNS 2012- 2015 e no Coap, relacionados direta ou indiretamente com a atenção básica” (grifo nosso).<sup>167</sup>

O Ministério do Planejamento, no documento produzido para orientar a gestão pública a construir indicadores voltados à avaliação de desempenho, seguindo recomendações do TCU,<sup>168</sup> é também claro e exemplificativo ao explicitar os conceitos das expressões:

“Essa classificação (referindo-se aos indicadores de avaliação de desempenho) possui foco maior na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados. Segundo essa ótica, os indicadores podem ser de (TCU, 2000): *Economicidade*: medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados. Visa a minimizar custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e requer um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação; *Eficiência*: essa medida possui estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os

<sup>166</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*, p. 13.

<sup>167</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Exercício 2012, p. 521.

<sup>168</sup> E mencionadas pelo órgão no relatório de avaliação do PPA 2012-2015 – Acórdão 1.012/2013 (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.012/2013 – TCU – Plenário, Rel. Min. José Jorge, sessão de 24.4.2013).

meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos; *Eficácia*: aponta o grau com que um Programa atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, utilizam-se indicadores de resultado para avaliar se estas foram atingidas ou superadas; *Efetividade*: mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. É o que realmente importa para efeitos de transformação social”.<sup>169</sup>

José Celso Cardoso Jr. chama a atenção para a maior importância que se deve dar à eficácia e efetividade das políticas públicas, muito mais do que à eficiência:

“Em linguagem técnica: jamais se sairá do debate pequeno sobre eficiência da gestão, para as categorias realmente relevantes da eficácia e efetividade das políticas públicas. Desde logo, políticas públicas que transformam. (...) Por fim, é preciso que a implementação das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e perseguição do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas dessa maneira se poderá, de fato, calibrar as ações de planejamento no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais, rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil do século XXI”.<sup>170</sup>

O médico Roberto Passos Nogueira, que se dedica ao tema da saúde coletiva, ao analisar a aplicação dos conceitos na área da saúde, explica e exemplifica, deixando claro como se evidenciam as diferenças entre a eficiência e a efetividade aplicadas a uma política pública:

“O debate sobre a necessidade de conferir maior autonomia à gerência financeiro-administrativa das unidades assistenciais do SUS põe em relevo um contraste entre dois tipos de reforma administrativa do Estado. De um lado, encontra-se a reforma de tipo clássico, de inspiração thatcheriana, que almeja, antes de tudo, a eficiência no uso dos recursos públicos: fazer mais com menos, evitar o desperdício. De outro lado, está aquele modo de reforma que, sem desprezar as questões de eficiência, busca primariamente alcançar efetividade, quer dizer, prestar serviços públicos com acesso garantido e mais amplo, em conformidade com as necessidades dos cidadãos”.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores – orientações básicas aplicadas à gestão pública*, p. 22.

<sup>170</sup> CARDOSO JR., José Celso. Princípios e propostas para o PPA 2016-2019, p. 20-21.

<sup>171</sup> NOGUEIRA, Roberto P. *O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais: gestão pública e relação público-privado na saúde*, p. 25.

Em síntese, o que se pode constatar é que a *eficiência*, em seu aspecto administrativo, corresponde à ideia de usar bem os recursos disponíveis; juridicamente, na obrigação de prestar serviços públicos de forma rápida e precisa. A *eficácia* traduz-se na capacidade de realizar objetivos imediatos. E a *efetividade* compreende a capacidade de agir de modo a transformar a situação existente, produzindo os efeitos desejados.

A **economicidade** é conceito com *status* constitucional, expressamente referido no art. 70 da Constituição da República, quando se refere à fiscalização da administração pública, que deve ser exercida “quanto à legalidade, legitimidade *economicidade*, aplicação de subvenções e renúncia de receitas” (grifo nosso).

A economicidade, por vezes referida até mesmo como um princípio, como faz Márcia Mata em texto sobre o tema,

“é um instrumento de averiguação da relação gasto público e benefício auferido, a ser empregado na subjetividade de cada caso, pois a medida da economicidade só pode ser verificada a partir da realidade de um determinado fato administrativo, onde possamos a partir de determinada verba examinarmos se os benefícios foram ou não alcançados, ou se ocorreu algum tipo de desvio, que impossibilitou o atingimento da finalidade perquirida pela Administração Pública”.

E a “economicidade traduz antes de tudo um compromisso econômico com o cumprimento de metas governamentais, inseridas na equação custo e benefício, onde a eficiência e a eficácia estão introduzidas como finalidade última de toda e qualquer receita destinada a um interesse público”.<sup>172</sup>

Para o TCU, a “economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição”.<sup>173</sup> Há um consenso, como se vê, no sentido de que a ideia de economicidade está intrinsecamente ligada à relação custo-benefício, propondo a adequação na utilização dos insumos para alcançar os benefícios pretendidos com eles.

A síntese de Emerson Gomes permite relacionar as expressões de forma a ter uma dimensão comparativa sucinta e, ao mesmo tempo, esclarecedora:

“Os resultados do gasto público podem ser expressos por suas dimensões de desempenho: economicidade, eficácia, eficiência e efetividade. A economicidade está relacionada

<sup>172</sup> MATA, Márcia F. Fiscalização da administração pública em face da economicidade. *RT*, p. 235-236.

<sup>173</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*, p. 11.

à aquisição dos insumos da ação administrativa nas melhores condições. A eficácia diz respeito ao grau de atingimento dos objetivos propostos. A eficiência diz respeito à relação entre os produtos e os insumos. A efetividade diz respeito ao impacto da ação governamental no público-alvo. Em razão disso, a economicidade é a que se aplica ao gasto público em sentido estrito e as demais se referem a todo o processo de concretização da despesa pública”.<sup>174</sup>

Além dos “4 E’s” mencionados, destacam-se os conceitos que serão analisados a seguir.

**Input** é expressão cujo uso é corrente em sua língua original, sem tradução, e que pode ser compreendida como os insumos, ou “entradas”, que abrangem o trabalho (conjunto de habilidades, experiência e conhecimento dos servidores), bens de capital (incluindo terrenos, edificações, veículos e equipamentos), ativos financeiros e ativos intangíveis (como a propriedade intelectual), que são utilizados para a produção dos bens finais.<sup>175</sup> Em outras palavras, simplificada, representa os elementos que são utilizados para a produção do que se almeja.

**Outputs** são os bens ou serviços que os órgãos governamentais produzem para a sociedade, sendo “produto”<sup>176</sup> a forma mais próxima de defini-lo. Não se limitam aos bens tangíveis e serviços públicos prestados diretamente à sociedade; abrangem também aspectos intangíveis das ações sobre os órgãos governamentais, instituições e entidades envolvidas nas políticas públicas, podendo ser mensuradas e controladas quantitativa e qualitativamente, de modo que podem ser utilizadas para a gestão de desempenho, mais facilmente que os *outcomes*.<sup>177</sup> Tendem a ser mais adequados para documentos como a lei orçamentária, em face da necessidade de indicadores e metas mais precisos e delimitados aos quais se associará a destinação de recursos. *Output* “indica o final de um processo de produção, respectivamente de transformação”.<sup>178</sup> O *output*, ou “saída” é a medida do volume de algo que tenha sido produzido; o *outcome* é uma medida de qualidade.<sup>179</sup> Os *outputs* não se vincu-

---

<sup>174</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O direito dos gastos públicos no Brasil*, p. 317.

<sup>175</sup> OCDE. *Working definitions*, p. 2.

<sup>176</sup> Produto, para fins orçamentários, tem sido definido nas leis de diretrizes orçamentárias federais como o “bem ou serviço que resulta da ação orçamentária” (Lei n. 13.408/2016 – LDO União 2017, art. 5º, VI).

<sup>177</sup> OCDE. *Working definitions*, p. 2.

<sup>178</sup> PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*, p. 153.

<sup>179</sup> OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, p. 161.

lam necessariamente aos resultados esperados em termos de efeitos que se espera da intervenção, como os *outcomes*, como se verá a seguir.

**Outcomes**, que podem ser compreendidos como “objetivos”, são os efeitos na sociedade dos *outputs* produzidos pelos órgãos governamentais. Os *outcomes*, intencionais ou não, em geral não são totalmente controláveis pelo governo, dependendo do grau de controle da influência de fatores externos sobre o objetivo em questão, da eficácia da execução e da qualidade das políticas.<sup>180</sup> O objetivo, conforme Pfeiffer, também chamado *purpose* ou *outcome*, visa a explicitar qual é o propósito da intervenção.

“Em lugar de descrever o que se pretende fazer, aqui é descrita aquela nova situação que se visa alcançar com a realização do projeto. Essa nova situação seria, na verdade, o efeito esperado da intervenção e, portanto, deve considerar também as mudanças de comportamento na atuação das pessoas que desejam melhorar a sua atual situação”.<sup>181</sup>

Os *outcomes* representam os efeitos reais, ou seja, a capacidade de resolução dos problemas para os quais foram concebidos.<sup>182</sup>

*Outputs* e *outcomes* não se confundem, como esclarece e exemplifica Nazaré Cabral: “Enquanto os primeiros se referem aos bens e serviços providos a terceiros (desde logo aos utentes) pelo Estado, os segundos referem-se a alterações trazidas às pessoas, às estruturas sociais e ao ambiente físico envolvente por aqueles ‘*outputs*’ e outros factores. Exemplo, o tratamento de uma apendicite é um ‘*output*’, ao passo que o ‘*outcome*’ desejado é o restabelecimento completo do doente. Os ‘*inputs*’, por seu turno, são os recursos (trabalho, materiais, equipamentos, edifícios, etc.) usados pelos departamentos públicos na produção de ‘*outputs*’”.<sup>183</sup>

Rodrigo Faria sintetiza: “pode-se afirmar que *outputs* se referem aos produtos e serviços entregues à sociedade por uma dada intervenção estatal; por sua vez, *outcomes* representam os impactos gerados na sociedade em razão da implementação de determinada política pública”.<sup>184</sup>

<sup>180</sup> OCDE. *Working definitions*, p. 1.

<sup>181</sup> PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças, p. 151.

<sup>182</sup> Nas palavras de Nazaré Cabral: “a acção administrativa deve ser avaliada tendo em conta não apenas os bens e serviços produzidos e prestados (os *outputs*), mas também os efeitos reais (os *outcomes*) quanto à capacidade de resolução dos problemas sociais, pois é para isso que estão concebidas, afinal, as políticas públicas” (*Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 447, nota de rodapé 1.013).

<sup>183</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 558, nota de rodapé 1.248. Em sentido semelhante: ROBINSON, Marc. Results information, p. 26-27.

<sup>184</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios, p. 347.

**Resultados** “são aqueles bens ou serviços produzidos pelo projeto, isto é, pela organização responsável pelo projeto e pelas organizações ou grupos que participaram efetivamente da sua implementação. Os resultados descrevem o escopo do projeto, ou seja, descrevem aquilo que é gerenciável pelo projeto e o que é da responsabilidade de sua gerência”. E, “enquanto o objetivo do projeto é um efeito desejado, mas foge do controle e da responsabilidade da gerência do projeto, o alcance dos Resultados tem de ser gerenciado de tal forma que possa ser atribuído aos esforços do projeto”.<sup>185</sup> É expressão que se equipara aos *outcomes*, como já antecipado.

Adriana Santos sintetiza, baseando-se na linguagem gerencial, que os *inputs* podem ser compreendidos como os insumos, os *outputs* como produtos e os *outcomes* como os “resultados intermediários”.<sup>186</sup>

Luiz Fernando Arantes Paulo reconhece a multiplicidade de conceitos de “resultado”, mostrando preferência por aquele utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), para quem resultado é uma alteração mensurável e descritível de um estado de coisas a partir de uma relação de causa e efeito. Assim, ele pode ser intencional ou não intencional, positivo ou negativo. São considerados três tipos de resultados: em relação a programas e projetos, os bens e serviços oferecidos (*outputs*); em relação ao plano estratégico, as alterações desejadas na realidade (*outcomes*); e os efeitos produzidos pela intervenção a longo prazo, diretos ou indiretos, desejados ou não (*impacts*).<sup>187</sup>

Para o Ministério do Planejamento,<sup>188</sup> ao orientar a gestão para a construção de indicadores, explicita a ideia de forma a deixar clara a expressão, ao considerar “resultado” as “medidas (que) expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto de uma dada política e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados. São exemplos as taxas de morbidade (doenças), taxa de reprovação escolar e de homicídios”.<sup>189</sup>

---

<sup>185</sup> PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças, p. 153.

<sup>186</sup> “Nas ações governamentais há uma relação de causa e efeito entre cinco elementos fundamentais: insumos, processos, produtos, resultados e impactos, em que um nível contribui para o outro. Assim, os insumos (*inputs*) utilizados nos processos levam à entrega de produtos (*outputs*), que geram a realização de resultados intermediários (*outcomes*), que contribuem para a modificação de uma realidade (impacto)” (SANTOS, Adriana. *Monitoramento e avaliação...*, p. 20).

<sup>187</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Planejamento por resultados ancorado em competências: uma proposta para a saúde*, p. 14.

<sup>188</sup> Atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

<sup>189</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores – orientações básicas aplicadas à gestão pública*, p. 21.

Os **objetivos**, como já se fez referência, guardam semelhança com a expressão *outcome*, indicando o que se pretende obter com determinada ação, considerando-se seus efeitos transformadores.

Para mostrar os conceitos acolhidos em nossa legislação, exemplifica-se com o que foi utilizado para a elaboração do PPA 2008-2011, no qual foi considerado, para fins de construção dos programas, *objetivo* aquilo que “expressa o resultado que se deseja alcançar, ou seja, a transformação da situação a qual o programa se propõe modificar. Deve ser expresso com concisão, precisão, evitando a generalidade, dando a ideia do que se pretende de forma clara, categórica e determinante”.<sup>190</sup>

Já por ocasião do PPA 2012-2015, com a mudança de metodologia e a introdução do conceito de iniciativa, o *objetivo* passou a expressar “o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território”.<sup>191</sup>

E no PPA 2016-2019, com a intensificação do enfoque no aspecto estratégico e nos programas temáticos voltados às políticas públicas, o *objetivo* passou a “expressar as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade, orientando taticamente a atuação do governo para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades impostos para o desenvolvimento do País e para a melhoria da qualidade de vida da população”.<sup>192</sup>

As **metas** relacionam-se com o aspecto mensurável dos objetivos e resultados. São a “medida de alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso”.<sup>193</sup> A legislação orçamentária fala especificamente em *meta física*, especificando-a como a “quantidade estimada para o produto no exercício financeiro”.<sup>194</sup>

---

<sup>190</sup> BRASIL, *Manual de elaboração* – Plano Plurianual 2008-2011, p. 42. E traz como exemplo ilustrativo: Programa – acesso à alimentação; Objetivo: Garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana.

<sup>191</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*, p. 11.

<sup>192</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019*, p. 11.

<sup>193</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*, p. 24.

<sup>194</sup> Lei n. 13.408/2016 – LDO União 2017, art. 5º, VIII.



**Indicadores** são os critérios utilizados para mensurar o que está sendo realizado em cada programa, com a finalidade de verificar o alcance dos resultados fixados, permitindo que se possam aferir as diversas variáveis que se pretenda conhecer e medir, como o desempenho. “Um indicador é uma situação ou característica que serve como sinal comprobatório de um outro fato. Trata-se, no caso do QL, de uma descrição operacional dos objetivos e dos resultados em termos de quantidade e qualidade de um produto ou serviço para o grupo-objetivo, indicando ainda o tempo (ou prazo) e o local (ou espaço)”<sup>195</sup> e tem como funções

“esclarecer, evidenciar e concretizar o que se pretende alcançar com cada resultado ou objetivo. (...) Um indicador é mais do que uma meta quantitativa. (...) o indicador fornece informações sobre cinco aspectos: quantidade, qualidade, tempo (prazo), local e beneficiários. (...) os indicadores estabelecidos no QL estão sempre relacionados ao desempenho”.<sup>196</sup>

Nazaré Cabral evidencia a distinção entre várias das expressões anteriormente mencionadas, mostrando que as diversas técnicas de orçamentação podem se diferenciar pela ênfase dada a cada uma delas:

“Os orçamentos podem colocar a ênfase nos *inputs* – receitas, pessoal, bens e equipamentos – ou nos *outputs*, ou seja, o nível de serviços que podem ser assegurados com aqueles *inputs* (ou até mesmo evidenciar os *outcomes*, como por exemplo a redução da pobreza) (neste sentido, Rubin, 2007: 142). Como nos explica esta mesma autora (idem: 142-144 (referindo-se a Rubin)), a distinção entre as duas perspectivas radica no facto de a primeira colocar o acento tónico na quantidade e no modo como as verbas são gastas (orçamento de meios), enquanto que a segunda acentua o que é produzido, e não tanto o modo como é produzido (orçamento de fins). Enquanto os orçamentos de *inputs* procuram estabelecer limites (dotações máximas) para cada categoria ou rubrica (item) de despesa, os orçamentos de *outputs* usam os *inputs* de forma mais flexível. A orçamentação baseada nos *inputs* é orientada pela preocupação de controlo orçamental, procurando assegurar bens e fornecimento de serviços necessários à realização e uma determinada tarefa. A orçamentação baseada nos *outputs*, diversamente, é orientada pela ótica da gestão: dado um determinado nível global de recursos (envelope financeiro), procura-se garantir a qualidade de serviços para um certo número de utilizadores. Cada forma de orçamentação usa também um conceito de planeamento diferente. No modelo de *inputs*, os gestores calculam quanto de cada tipo de recursos necessitarão para realizar suas tarefas ao longo do exercício orçamental; no modelo de *outputs*, os gestores procuram saber como irão realizar os objetivos especificados – a melhoria da saúde, da educação, etc.”<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças, p. 157.

<sup>196</sup> PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças, p. 171.

<sup>197</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *A teoria do federalismo financeiro*, p. 253.

Mostra ainda, em outro texto, a influência que podem ter na forma de construir o sistema de planejamento orçamentário governamental:

“Cada forma de orçamentação usa também um conceito de planejamento diferente. No modelo de *inputs*, os gestores calculam quanto de cada tipo de recurso necessitarão para realizar as suas tarefas ao longo do exercício orçamental; no modelo de *outputs* os gestores procuram saber como irão realizar objectivos especificados – a melhoria da saúde, da educação etc. (...) O pressuposto do modelo de *outputs* é o de custo-eficácia da medida: não está tão preocupado em saber quanto se gasta, mas mais com os resultados que os cidadãos retirarão da utilização dos seus dinheiros. (...) Os exemplos paradigmáticos do modelo de *outputs* são os orçamentos de programas (versão PPBS) e os orçamentos por objectivos”.<sup>198</sup>

A **iniciativa** aparece como conceito relevante no PPA 2012-2015, que, na nova metodologia utilizada, passou a utilizá-lo para descrever “o atributo do Programa Temático que norteia a ação governamental e estabelece um elo entre o Plano e o Orçamento”.

Com a finalidade de dar ênfase ao caráter estratégico do Plano Plurianual, o binômio “programa-ação” foi substituído por Programas Temáticos, que são compostos por Objetivos e Iniciativas, ficando a categoria de ação apenas para os orçamentos.

A iniciativa, assim, passou a representar um atributo do Programa Temático que “declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas”.<sup>199</sup>

Pela nova metodologia, as ações orçamentárias que comporão o orçamento são criadas a partir das iniciativas, de forma que

“para cada Iniciativa podem corresponder uma ou mais ações orçamentárias. Da mesma forma, pode haver mais de uma Iniciativa por Objetivo. A Iniciativa não se restringe a ações orçamentárias. É possível que o financiamento se dê por outras fontes. Além das formas de financiamento, as Iniciativas consideram também como as políticas organizam os agentes e instrumentos que as materializam (dimensão associada à gestão, relação federativa, relação público-privada, critérios de adesão, condicionantes, prioridades, mecanismos de seleção e identificação)”.<sup>200</sup>

<sup>198</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. Orçamentação pública e programação: tendências internacionais e implicações sobre o caso português. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*, p. 649.

<sup>199</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*, p. 25.

<sup>200</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*, p. 25.

Tratando-se de metodologia implantada recentemente, vê-se estar ainda em aperfeiçoamento, não sendo isenta de críticas. O TCU já observou falhas conceituais na implantação, como se pode constatar no Acórdão 1.012/2013, resultado de avaliação nessa nova estrutura do PPA 2012/2015. Para o TCU,

“O conceito de iniciativa envolve a entrega de bens e serviços à sociedade, no entanto, observa-se que em algumas iniciativas do programa temático Bolsa Família, como, por exemplo, a de ‘Fortalecimento da capacidade de gestão descentralizada do programa Bolsa Família’, existe apenas uma declaração de intenção, não estando claro qual produto ou serviço será disponibilizado à sociedade. Pode-se inferir que tal fato representa uma falha na formulação das iniciativas, existindo a necessidade de que ocorra sua revisão, com a finalidade de adaptá-las ao conceito a elas atribuído”.<sup>201</sup>

Vê-se que a ideia de iniciativa é não restringir o conceito ao orçamento, mas ampliá-lo, de modo a admitir os recursos com os quais será financiada oriundos de outras fontes, como as já mencionadas (relações federativas, parcerias público-privadas etc.), o que é, em princípio, uma medida interessante, tendo em vista que se mostra mais adequada à realidade das políticas públicas hoje em curso, no mais das vezes de caráter multissetorial e interfederativo, com multiplicidade de formas e fontes de financiamento.

---

<sup>201</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.012/2013 – TCU – Plenário, Rel. Min. José Jorge, sessão de 24.4.2013, p. 22, item 97.

## PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PLURIANUALIDADE

A organização do sistema jurídico que regula a atividade financeira do Estado exige periodicidade. Há que se estabelecer prazos para as leis orçamentárias, a fim de que seja possível determinar nelas os atos de arrecadação, gestão, gasto de recursos e demais relacionados com a atividade financeira, permitindo também o respectivo controle.

O ato de planejar envolve sempre, e necessariamente, a previsão sobre o futuro. Antecipar fatos, situações e, a partir de então, estabelecer a forma de condução com vistas a atingir determinados objetivos em face desse cenário desenhado.

O que se revela, adiante-se, talvez um dos principais problemas que afetam o ato de planejar e transformá-lo em normas, tornando necessário que proporcionem segurança jurídica, de modo que possam orientar não só a ação do Estado, como também de todos aqueles com os quais se relaciona.

E a ideia de previsão também supõe a periodicidade, conforme assevera José Afonso da Silva: “A programação orçamentária, como a planificação econômica e social de que é a etapa operativa, rege-se pela regra da previsão”, que “supõe a de *periodicidade*, que se baseia, por seu lado, na caracterização dinâmica da ação estatal que se há de orientar no sentido da consecução do máximo nível dinâmico do bem-estar para a comunidade e, como as necessidades variam constantemente, deverá o Estado rever periodicamente sua programação para ajustá-la às circunstâncias cambiantes, à inexorável dinâmica da realidade social”. E segue mostrando que:

“a *periodicidade orçamentária* interessa do ponto de vista político, financeiro e econômico. (...) Seu interêsse do *ponto-de-vista financeiro* está em marcar-se um período

durante o qual se efetue a arrecadação e contabilização dos ingressos e se comprometam e paguem as despesas autorizadas, de maneira que se garantam a ordem e a adequada formação e execução orçamentária, encerrando-se as contas públicas em determinado momento e procedendo-se os respectivos balanços e controles de resultados”.<sup>1</sup>

Entre as importantes questões que se colocam, está a do horizonte temporal do planejamento. Qual é o prazo desejado e adequado para planejar?

Trata-se, vê-se desde logo, de questão cuja resposta é não somente complexa, como também evidentemente variável, sujeita a uma série de fatores, e seguramente importará em múltiplas possibilidades, dada a variedade de situações a que se aplica.

Admite-se, no âmbito do setor público, que se pode compreender o horizonte temporal do planejamento nas categorias de curto, médio e longo prazos.

Considera-se planejamento de curto prazo aquele que contempla períodos de até um ano, sendo as leis orçamentárias o instrumento por excelência de veiculação desse planejamento orçamentário.

Daí falar-se em anualidade orçamentária, erigida pela doutrina à condição de princípio de Direito Orçamentário – o *princípio da anualidade orçamentária* –, que, no entanto, como se verá, tem sido questionado, exigindo atualmente melhor reflexão sobre seu significado e extensão, e até mesmo sobre sua aplicação, o que justifica uma análise mais aprofundada, o que será feito no item 3.1 infra.

Não obstante o período anual também comportar a atividade planejadora, a plurianualidade é inerente à função de planejamento.<sup>2</sup>

José Afonso da Silva evidencia que, do ponto de vista econômico, o período mais conveniente é o cíclico, que permite acomodar as flutuações depressivas e expansivas da economia; porém, tendo em vista que, sob o aspecto contábil, há maior conveniência, firmou-se a periodicidade anual.<sup>3</sup>

Dada a necessidade de compatibilização com o sistema de planejamento, o jurista mostra que o sistema orçamentário brasileiro, que integra orçamento e

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 132-133.

<sup>2</sup> Nesse sentido, interessante destacar trecho da decisão da Corte Constitucional da Colômbia, que, ao se manifestar sobre o tema, reconhece ser da natureza do plano de investimentos públicos, previsto no art. 339 da Constituição colombiana, estabelecer orçamentos plurianuais, por ser impossível planejar um desenvolvimento harmônico e integral com base na anualidade absoluta, uma vez que o desenvolvimento sugere previsão de metas de longo prazo. “Sin la plurianualidad, el proceso presupuestal no estaría en armonía con el proceso de planeación, lo cual contraviene el espíritu de la Carta”, finaliza a decisão (Sentença C-337, de 19 de agosto de 1993, citada por RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda pública*, p. 342).

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 133-134.

planejamento, “concilia ambas as exigências, ou seja, o *princípio da anualidade* e o *princípio da plurianualidade* cíclica”.<sup>4</sup>

Admite-se, portanto, em matéria orçamentária, também o *princípio da plurianualidade*, que é inerente à ideia de planejamento, atividade para a qual o período anual mostra-se incompatível, inadequado e insuficiente para atender às necessidades de organização da atividade financeira do Estado, especialmente considerando as cada vez maiores e fundamentais obras de infraestrutura que se fazem necessárias, bem como os contratos com o poder público, em regra estabelecidos para prazos superiores a um ano.<sup>5</sup>

Atualmente, a cada vez mais presente e necessária integração entre planejamento e orçamento, que se materializa no sistema de *planejamento orçamentário da administração pública*, exige uma adequada interpretação dos conceitos de anualidade e plurianualidade, a fim de compatibilizá-los de modo que possam harmonizar-se em torno de um ordenamento jurídico coeso.

Rodrigo Faria propõe a adequação da interpretação do princípio da anualidade, que deve ser lido de forma conjunta com o da plurianualidade orçamentária, concluindo que

“há que se proceder à sua compatibilização (do princípio da anualidade orçamentária) com os demais princípios integrantes da Carta de 1988, sob pena da invalidação de outros princípios que lhe são correlatos. Alegações genéricas de violação ao princípio da anualidade são destituídas de significado, quando há outros princípios que informam regras que, no caso concreto, diminuam o alcance do princípio da anualidade. Ou seja, os princípios podem sofrer limitação de sua incidência, em face de outros princípios de sentido oposto, porque não existem princípios absolutos nos ordenamentos jurídicos. Com a anualidade orçamentária não poderia ser diferente”.

Exemplifica com o caso dos investimentos de natureza plurianual, em que se deve sopesar o princípio da anualidade com o da plurianualidade (CF, art.

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 134.

<sup>5</sup> Como já mencionado, em texto de minha autoria, “Essas despesas (referindo-nos aos gastos plurianuais) hoje são fundamentais para assegurar o desenvolvimento econômico e social, especialmente em função das grandes obras de infraestrutura, cada vez mais necessárias para melhorar o bem-estar de nossa sociedade. Basta ver as imprescindíveis obras voltadas a favorecer a mobilidade urbana, problema crescente nas grandes metrópoles, que exigem altos investimentos em transportes coletivos de massa, como o metrôviário, vias rápidas e outros; ou ainda as grandes obras voltadas à produção de energia, como usinas hidrelétricas. Todas obras de grande vulto, fundamentais para o país, e cuja implantação ultrapassa em muito o período do exercício financeiro” (CONTI, José Mauricio. O final de ano, as dívidas e os “restos a pagar”. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 217).

167, § 1º), eficiência (CF, art. 37, *caput*), continuidade e economicidade, para reconhecer que deve prevalecer na hipótese o tratamento plurianual dos referidos investimentos.<sup>6</sup>

O grande desafio, como se está analisando ao longo deste trabalho, é, nas palavras de Cabral de Moncada, “estabelecer as correias de transmissão entre o plano e o orçamento”, por meio de regras e técnicas orçamentárias e financeiras, que, em última análise, tendem a compatibilizar e dar coerência à anualidade e plurianualidade orçamentárias.<sup>7</sup>

Alguns países estabelecem essas ligações organizando o sistema de planejamento com uma separação em documentos diferentes, criando o “orçamento de capital” (*capital budget*) para as despesas de investimento, usualmente de prazo mais longo, e o “orçamento corrente” (*budget for current expenditures*), mais facilmente realizáveis em termos financeiros. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) registra que 61% de seus membros realizam esse tipo de separação.<sup>8</sup>

A evolução da anualidade orçamentária, passando para um sistema que admite e reconhece a plurianualidade como um conceito mais adequado às modernas técnicas de gestão e planejamento, é bem evidenciada no direito francês, como se vê com clareza nos textos do professor Michel Bouvier, valendo abrir espaço nesse momento para uma síntese de suas exposições, que permitem uma análise mais detalhada de um aperfeiçoamento que se mostrou presente em vários países.

Ao tratar da questão do planejamento de médio prazo na França, o professor Michel Bouvier relembra frase escrita em 1976 por Renaud de la Genière: “A programação plurianual constitui a síntese mais avançada das concepções orçamentárias modernas”. Segundo o jurista francês, apesar desse reconhecimento da importância da programação plurianual, compartilhado há muito tempo pelos

---

<sup>6</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Reflexão sobre o conflito entre princípios orçamentários. Interesse público*, p. 100-102.

<sup>7</sup> “O problema essencial que se levanta nessa matéria é o de estabelecer as correias de transmissão entre o plano e o orçamento, atendendo a que o primeiro vigora normalmente para um período de vários anos, ao passo que o segundo está limitado pela regra da anualidade (art. 2º da cit. Lei n. 64/77). O resultado é que é forçoso temperar esta regra, sob a influência das exigências do plano, o que se traduz no surto de novas técnicas orçamentais e financeiras, além de impor determinados métodos de avaliação e classificação das despesas orçamentais segundo novos princípios de racionalidade financeira, tão próxima da racionalidade dos agentes econômicos privados” (MONCADA, Luís S. Cabral de. *A problemática jurídica do planejamento econômico*, p. 102-103).

<sup>8</sup> OECD. *Budgeting practices and procedures in OECD countries*, p. 44.

especialistas em finanças públicas, a implantação de um dispositivo eficaz nunca ocorreu de maneira definitiva, mas “tem sido admitido que programar permite aos gestores disporem do tempo necessário para executar uma política e de uma duração e de uma visibilidade que lhes são indispensáveis para agirem e se sentirem responsáveis”.<sup>9</sup>

A anualidade restringe a ação administrativa ao curto prazo e impede que sejam medidos os impactos das decisões orçamentárias a longo prazo; no entanto, o princípio da anualidade tem feito parte dos dogmas orçamentários por razões de natureza política, eis que, historicamente, as exigências do regime representativo impuseram uma periodicidade breve, que garantisse a eficácia do controle parlamentar sobre as finanças públicas.<sup>10</sup>

Na França, as primeiras tentativas de ultrapassar o enquadramento anual do orçamento ocorreram durante a Terceira República, sob a forma de “orçamentos reconduzidos ou bianuais”. Os “orçamentos reconduzidos” consistiam na utilização do orçamento do exercício anterior, ao passo que os orçamentos bianuais, na fixação em uma só vez, por um único voto, das receitas e despesas para dois exercícios consecutivos. A última proposta nesse sentido foi apresentada em 1934 pelo Governo Doumergue. Porém, como ressaltam Bouvier, Esclassan e Lassale, tratava-se de uma simples facilidade política, para economizar uma votação orçamentária, sem que houvesse uma racionalidade econômica que a sustentasse.<sup>11</sup>

Foi no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, marcado pela ampliação do papel do Estado, que se reviu o princípio da anualidade, por duas razões: a) razões puramente técnicas, ligadas ao desenvolvimento dos investimentos do Estado e à necessidade de maior tempo para conclusão de certas obras; e b) razões econômico-políticas: a programação a médio e longo prazo passa a ser uma das novas ideias da economia contemporânea e os Estados começam a criar instituições novas, com o objetivo de limitar a influência das incertezas na economia.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> BOUVIER, Michel. *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès*, p. 1 e, também, BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*, p. 289. (Tradução livre.)

<sup>10</sup> BOUVIER, Michel. *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès*, p. 1 e, também, BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*, p. 284. (Tradução livre.)

<sup>11</sup> BOUVIER, Michel. *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès*, p. 1 e, também, BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*, p. 284-285. (Tradução livre.)

<sup>12</sup> BOUVIER, Michel. *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès*, p. 1. (Tradução livre.)



Nesse contexto, o direito orçamentário francês buscou equilibrar dois conceitos contraditórios: o princípio da anualidade; e a necessidade de um planejamento plurianual. A ordenança de 1959, que disciplinava as finanças públicas, previu certos mecanismos de plurianualidade, mas manteve a predominância do princípio da anualidade. Porém, com o tempo, o princípio sofreu profundos questionamentos, por razões externas e internas: os mecanismos de plurianualidade previstos na ordenança de 1959 se mostraram ineficazes ou até mesmo desviaram-se do sentido original; e a influência europeia, com as exigências do Tratado de Estabilidade e Crescimento – que instituiu a moeda única e determinou que os Estados-membros elaborassem programas plurianuais de finanças públicas –, impôs a adoção de uma sistemática plurianual.<sup>13</sup>

Sendo assim, a necessidade de atingir o equilíbrio das contas públicas foi essencial para a implementação concreta da programação a médio termo das finanças públicas. A Lei Orgânica sobre as Leis de Finanças (LOLF), de 2001, substituiu a ordenança de 1959, trazendo importantes inovações às finanças públicas. No tocante à programação plurianual, embora tenha atenuado o princípio de anualidade, “ela não chegou a propor os instrumentos de uma pilotagem plurianual ampla”.<sup>14</sup> Foi apenas por meio da Revisão Geral de Políticas Públicas e da Revisão Constitucional, ambas de 2008, que foram instituídos mecanismos de programação financeira a médio prazo.

Em síntese, coloca o professor Michel Bouvier,

“é a favor do desenvolvimento de uma cultura da *performance* que a questão da plurianualidade foi reconsiderada nesses últimos anos. A conjugação dos imperativos financeiros, principalmente ligados a um endividamento mais que excessivo, bem como as exigências europeias, e as reflexões sobre o controle das finanças públicas finalmente puderam se completar em 2008 com a criação de dois dispositivos que não colocam em xeque o princípio da anualidade e que deixam esperar um saneamento das finanças públicas nos próximos anos”.<sup>15</sup>

A programação plurianual foi oficialmente anunciada pelo Presidente da República em 2007, que declarou durante o primeiro Conselho de modernização das políticas públicas: “nós implementaremos para 2009-2011 um orçamento plurianual coerente com a nossa trajetória de finanças públicas. Trata-se de uma revolução em

---

<sup>13</sup> BOUVIER, Michel. *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès*, p. 2. (Tradução livre.)

<sup>14</sup> BOUVIER, Michel. *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès*, p. 2. (Tradução livre.)

<sup>15</sup> BOUVIER, Michel. *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès*, p. 2. (Tradução livre.)

nosso funcionamento administrativo”.<sup>16</sup> Nesse contexto, o dispositivo de programação plurianual foi implementado pela primeira vez na elaboração do orçamento de 2009, com uma duração de três anos.

A revisão constitucional de 23 de julho de 2008 introduziu no ordenamento jurídico francês o conceito de leis de programação plurianual das finanças públicas. Segundo o art. 34 da Constituição modificado, “as orientações plurianuais das finanças públicas são definidas pelas leis de programação. Elas se inscrevem no objetivo de equilíbrio das contas das administrações públicas”.<sup>17</sup>

As leis de programação, cujo conteúdo é determinado pela Lei Orgânica de 17 de dezembro de 2012, são examinadas pelo Parlamento de acordo com o procedimento legislativo ordinário. A primeira lei de programação foi adotada em 9 de fevereiro de 2009 e correspondia ao período de 2009 a 2012; já a segunda data de 31 de dezembro de 2012, cobrindo o período de 2011 a 2014.<sup>18</sup>

A lei de programação em vigor, terceira lei de programação aprovada, diz respeito ao período de 2012 a 2017 (Lei n. 2.012-1.558, de 31 de dezembro de 2012). Conforme se verifica nesse período, as leis de programação cobrem um período de no mínimo três anos, mas o legislador pode votá-las por um período mais longo. Da mesma forma, é possível adotar uma nova lei de programação antes do fim do período coberto pela lei de programação anterior, como foi o caso da última lei de programação, que corresponde ao período de 2012 a 2017, sem ter esperado o ano de 2014.<sup>19</sup>

A lei de programação 2012-2017 se subdivide em três partes: a primeira traz a programação propriamente dita, propondo a adoção de um relatório anexo, e contém disposições relativas aos objetivos gerais das finanças públicas, principalmente em termos de resultados estruturais ou efetivos, à evolução das despesas no período de 2012 a 2017, à evolução das receitas públicas etc.; a segunda e a terceira partes comportam disposições permanentes relativas à gestão das finanças públicas, assim como à informação e ao controle do parlamento sobre essa gestão.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> BOUVIER, Michel. *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès*, p. 2. (Tradução livre.)

<sup>17</sup> BOUVIER, Michel. *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès*, p. 3. (Tradução livre.)

<sup>18</sup> Governo francês. *Programmation pluriannuelle des finances publiques et budget trienal de l'État* (2013). *Performance Publique*.

<sup>19</sup> Governo francês. *Programmation pluriannuelle des finances publiques et budget trienal de l'État* (2013). *Performance Publique*.

<sup>20</sup> Assembleia Nacional francesa. *Fiche de synthèse n. 40: L'examen parlementaire des lois de finances* (2014). *Assemblée Nationale*.

Em seu relatório sobre a situação e as perspectivas das finanças públicas, a Corte de Contas francesa realizou uma avaliação da lei de programação 2014, na qual destaca a importância do instrumento de programação plurianual, “indispensável para posicionar a ação das administrações públicas em uma perspectiva de correção das contas públicas a médio prazo conforme as obrigações contraídas”, e, segundo a Corte, “uma reflexão deve ser rapidamente iniciada sobre as reformas a realizar para reforçar a eficácia desse instrumento”.<sup>21</sup>

De todo o exposto, há de se reconhecer que o planejamento se materializa em prazos variáveis, que podemos simplificar nas já mencionadas categorias do curto, médio e longo prazos, reconhecendo a anualidade como período em que se pode admitir um planejamento de curto prazo. E há uma pluralidade de mecanismos de relacionar as normas de planejamento de forma a dar coerência a um sistema que exige diferentes prazos entre elas.

O planejamento de médio prazo usualmente considera períodos entre três e cinco anos.<sup>22</sup>

Planejamentos de longo prazo aplicam-se a períodos superiores a esse, em geral dez anos, não havendo limites máximos, encontrando-se exemplos de vinte, trinta, setenta anos. No Brasil, o Plano Nacional de Educação é previsto para o período de dez anos (CF, art. 214), o mesmo ocorrendo com o Plano Nacional de Cultura (CF, art. 215, § 3º, e Lei n. 12.343/2010), o Plano Nacional da Juventude (CF, art. 227, § 8º, II), havendo outros planos de prazos mais longos, como o Plano Nacional de Mineração 2010-2030, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste 2007-2020, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) de Minas Gerais para o período de 2007-2023, e muitos outros. Planejamentos de longo prazo não comportam a modalidade orçamentária, sendo pouco confiáveis instrumentos que venham a fazer previsões por prazos iguais ou superiores a dez anos que sejam capazes de detalhar objetivos, metas, prazos e, especialmente, os recursos a serem alocados, uma vez que a atual dinâmica econômica e social não permite construir cenários seguros em todos esses aspectos. Os planejamentos de longo prazo aplicam-se à modalidade do que denominamos planejamento econômico governamental, com diretrizes de caráter mais amplo e estratégico, indicativos, sinalizando os rumos do Estado e balizando a ação governamental.

---

<sup>21</sup> Corte de Contas. *La situation et les perspectives des finances publiques* (2015), p. 187.

<sup>22</sup> Nazaré Cabral fala em médio prazo para os períodos entre três e cinco anos; longo prazo para dez anos; e longuíssimo prazo os períodos compreendidos entre trinta e cinquenta anos (*Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 600).

Várias considerações acerca da plurianualidade e de sua compatibilização com o sistema de planejamento orçamentário exigem tratamento específico, que serão feitas nos itens a seguir.

### 3.1 PRINCÍPIO DA ANUALIDADE | MITIGAÇÕES: OS RESTOS A PAGAR, AS DOTAÇÕES PLURIANUAIS E O *CARRY-OVER*

O *princípio da anualidade* traduz a ideia de periodicidade anual da lei orçamentária – alguns autores inclusive preferem falar em princípio da periodicidade.

A periodicidade orçamentária é necessária, tendo em vista que os orçamentos públicos exercem as funções de controle, gestão e planejamento, para o que se faz imprescindível estabelecer um período determinado, no qual sejam previstas e autorizadas as receitas e despesas, a fim de que possam ser controladas, permitindo a participação do Poder Legislativo nesse processo, bem como o acompanhamento e a revisão pelo poder público, tendo em mente o dinamismo das relações sociais e econômicas,<sup>23</sup> e considera-se o período anual ideal para essa renovação da lei orçamentária. Michel Bouvier caminha no mesmo sentido, destacando as razões políticas que justificam a periodicidade anual do orçamento, em decorrência das exigências do regime representativo, para que possibilitem o controle e também o consentimento periódico, bem como o acompanhamento da gestão governamental, por parte do Parlamento.<sup>24</sup>

O ano, conforme registra René Stourm, é considerado o período habitual das previsões humanas, e, em matéria orçamentária, mostra-se também o adequado como o máximo de tempo razoável para o parlamento autorizar os gastos, delegando poderes ao Executivo, e o mínimo de tempo necessário para os governantes executarem o orçamento.<sup>25</sup> José Afonso da Silva também reconhece mais adequado o período anual para os orçamentos e o registro da atividade financeira do Estado:

<sup>23</sup> Nesse sentido: CONTI, José Mauricio. O final de ano, as dívidas e os “restos a pagar”. Veja-se também SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 132.

<sup>24</sup> “Historiquement en effet, le principe a une justification politique. Les exigences du régime représentatif ont imposé une périodicité suffisamment brève pour garantir l’efficacité du contrôle parlementaire sur les finances de l’État. La règle du consentement périodique et limité, qui s’est d’abord appliquée aux impôts, devait permettre au Parlement de surveiller de façon stricte la gestion gouvernementale. C’est ainsi que la périodicité annuelle a fait partie de nos dogmes budgétaires” (BOUVIER, Michel. *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès*, p. 1).

<sup>25</sup> “Puis l’année semble le maximum de temps pendant lequel les parlements puissent consentir à déléguer leurs pouvoirs, et le minimum dont les gouvernements aient besoin pour mettre le budget à exécution” (STOURM, René. *Le budget*, p. 311).

“Considera-se que o *período anual* é o mais conveniente do ponto-de-vista político e financeiro. Primeiro, porque permite a aprovação e o controle político em períodos curtos. Segundo, porque um período mais amplo daria demasiada discricção ao govêrno na formação e execução do orçamento e um período menor que o ano não seria suficiente para reconhecer, contabilizar, arrecadar os tributos e comprometer, ordenar e pagar as despesas, além de ter a vantagem de conforma-se ao ciclo dos negócios privados – emprêsas industriais, comerciais, agrícolas – que se encerra anualmente, o que permite conhecer-lhes a situação econômica”.<sup>26</sup>

Admite-se que o princípio da anualidade orçamentária tenha origem no século XVII, por influência das práticas britânicas, associadas aos ideais da Revolução Francesa, pois reforça o controle do parlamento sobre o Poder Executivo e torna o orçamento mais democrático, aumentando o conhecimento, a vigilância e a possibilidade de limitação das ações governamentais.<sup>27</sup>

No entanto, a periodicidade anual da lei orçamentária é um princípio que está a exigir uma releitura, em face das distorções que sua aplicação causa ao processo orçamentário, e em face também da evolução experimentada nos atos relacionados com a atividade financeira do Estado. Veja, nesse sentido, não somente a posição de José Afonso da Silva, já mencionada, como também de outros autores, com destaque para a de Regis de Oliveira, para quem não há mais que se considerar a anualidade um princípio: “Tal princípio está hoje ultrapassado, porque, ao lado do orçamento anual, há o plurianual (...) (e) já não se pode tratar a anualidade como princípio”.<sup>28</sup>

Entre as várias distorções causadas pela rígida aplicação da anualidade orçamentária, estão os gastos “apressados” ocorridos no final do exercício financeiro, com a finalidade de esgotar as dotações orçamentárias, evitando que sejam diminuídas por ocasião da elaboração do próximo orçamento, tornando definitiva a redução dos recursos. Em decorrência da adoção da técnica de “orçamento incrementativo” na elaboração orçamentária, é considerado, para o orçamento do exercício seguinte, na previsão dos recursos para cada dotação, o valor executado no exercício financeiro

---

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 133.

<sup>27</sup> Nesse sentido, o relato de Giuliani Fonrouge: “A partir del siglo XVII y por influencia de las prácticas británicas, el carácter anual del presupuesto llegó a constituir un principio indiscutido em las finanzas clásicas. Contribuyeron a su afianzamiento argumentos de orden *político*, ya que el sistema robustecía la facultad parlamentaria de controlar al ejecutivo, de modo tal que la práctica iniciada bajo forma de voto anual del impuesto, se transformó en un medio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno en la democracia clásica. La influencia ejercida por los principios liberales de la Revolución Francesa y la difusión de las instituciones políticas inglesas resultaron factores predominantes en la generalización del principio de la anualidade presupuestaria” (*Derecho financiero*, p. 172).

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Regis F. *Curso de direito financeiro*, p. 423.

anterior. Isso tem gerado um incentivo aos gestores para gastar todo o dinheiro disponível antes do final do ano, ainda que de forma desnecessária, apenas para manter o valor contemplado na dotação vigente,<sup>29</sup> gastos em regra de baixa qualidade.<sup>30</sup>

Imprescindível hoje a adaptação das previsões plurianuais ao sistema orçamentário anual, uma vez que a execução orçamentária se concretiza a partir da lei orçamentária, exigindo instrumentos que permitam a adequada ligação entre eles – as chamadas “correias de transmissão entre o plano e o orçamento”, nas já citadas palavras de Cabral de Moncada.

Muitos são os instrumentos que permitem essa ligação, valendo citar alguns exemplos.

No Brasil, há previsão legal para os “restos a pagar”, conforme art. 36 da Lei n. 4.320, de 1964, e art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 2000), permitindo que a Administração Pública se comprometa no final do ano a fazer pagamentos de despesas empenhadas no exercício, deixando-os para que se concretizem no exercício financeiro seguinte.

É o caso também do chamado *carry-over*, instrumento por meio do qual se estabelece que dotações possam ser “carregadas” para o exercício financeiro seguinte, mesmo após ultrapassado o exercício financeiro, permitindo que uma despesa seja feita em exercício diverso daquele para a qual for programada.<sup>31</sup>

Instrumento necessário, como destacam Lienert e Ljungman, tendo em vista as imperfeições e peculiaridades do processo orçamentário, que praticamente inviabilizam a observância de todos os itens do orçamento anualmente.<sup>32</sup> Trata-se de instru-

<sup>29</sup> Nesse sentido, veja-se texto de minha autoria comentando o assunto intitulado “Natal é tempo de correr com a execução orçamentária”. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 211-214.

<sup>30</sup> Como reconhecem muitos autores. Daniel Alves em texto sobre o tema observa que são “gastos de qualidade questionável, vez que, dado o curto espaço de tempo em que são executados, muitas vezes não são seguidos todos os trâmites licitatórios e formais recomendados, e boa parte destes gastos acaba sendo realizada via dispensa de licitação ou via o instituto da carona” (*Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal*, p. 11). Sem contar o fato de, muitas vezes, serem desnecessários, já que o objetivo principal é esgotar a dotação.

<sup>31</sup> “Carry-over is the right to use an unspent appropriation beyond the time period for which it was originally granted. This means that a spending agency can use some or all of what has not been spent of the previous years’ appropriations in addition to the current year’s budget allocation”, conforme definem Lienert e Ljungmann (*Carry-over of budget authority*, p. 2).

<sup>32</sup> “The need for carry-overs arises because public sector budgeting is, in many ways, an imperfect process. The heterogeneous nature of government undertakings, information asymmetries, limited time and resources available for budget preparation, and complex approval procedures

mento importante de adaptação das dotações de caráter plurianual para o sistema anual de execução orçamentária, com ganhos de eficiência na gestão, principalmente por evitar os gastos apressados no final do exercício financeiro, com a finalidade de esgotar as dotações consignadas, evitando-se que sejam reduzidas no exercício seguinte, em face do método incrementalista de elaboração orçamentária, como há pouco referido. E é uma falha comum em vários países, como bem observado por Jón Blöndal:

“All countries operate on the principle of an annual budget. Previously, this meant that all appropriations lapsed at the end of the fiscal year thus creating a great and irrational rush to spend money before the end of the fiscal year. Not only because they would otherwise lose the money that year, but also because future years’ appropriations would take account of this under spending as well. You were losing what you did not spend in one year, permanently. This has now changed with operating expenditures generally being freely transferable (sometimes up to a certain limit) from one year to the next. Only in cases where an agency continuously, year-on-year, builds up carry-overs does the Ministry of Finance intervene. The advent of medium-term expenditure frameworks also gives a benchmark for agencies to see that their appropriations are in fact being carried-over”.<sup>33</sup>

O tema voltará a ser tratado ao longo do trabalho, tendo em vista que, no mais das vezes, as técnicas de orçamento e planejamento orçamentário envolvem instrumentos voltados a estabelecer essa ligação entre os planos de natureza plurianual e os orçamentos anuais.

Destacar-se-á, a seguir, uma técnica em crescente uso e desenvolvimento, fundamental para essa ligação plano-orçamento, e que permite, também e principalmente, uma melhor adequação das previsões plurianuais com a gestão financeira contínua.

É o chamado “planejamento deslizando”, ou, segundo alguns autores, “planejamento rolante”.<sup>34</sup>

## 3.2 PLANEJAMENTO DESLIZANTE

Constata-se claramente nos dias de hoje um maior dinamismo existente nas relações sociais e econômicas, o que causa dificuldades para o planejamento orçamentário

---

in the executive and the legislature, make it difficult, if not impossible, to completely assess all items in the budget every year. Consequently, to some extent budget allocations have to be based on approximations and universally applied formulas” (LIENERT, Ian; LJUNGMAN, Gösta. *Carry-over of budget authority*, p. 2).

<sup>33</sup> BLÖNDAL, Jón R. Budget reform in OECD member countries: common trends. *OECD Journal on Budgeting*, p. 24-25.

<sup>34</sup> *Planification glissante* no direito francês.

governamental, dada a necessidade de previsão de ações governamentais, com os respectivos custos, para o médio prazo, e das adaptações durante o curso da execução do planejamento, em face das alterações sempre presentes.

O sistema de *planejamento orçamentário da administração pública*, positivado no ordenamento jurídico, exige a especialmente difícil compatibilização entre segurança jurídica, com normas claras e eficazes, com a imprescindível flexibilização para as adaptações que se fazem necessárias em face das peculiaridades desse sistema.

A técnica de “planejamento deslizante” consiste em haver um planejamento de médio prazo,<sup>35</sup> como é o caso dos planos plurianuais previstos em nossa legislação, compondo um sistema jurídico em que há normas prevendo a atualização, ano a ano, das previsões, de modo a permitir uma adaptação suave, em que se preservam os princípios do planejamento, mantendo-se a eficácia das normas vigentes.

A existência de mecanismos de planejamento deslizante é reconhecida e defendida pelos estudiosos do tema, como se vê principalmente nos trabalhos produzidos pela OCDE, que registra em muitos países a adoção de orçamentos de médio prazo, para períodos de três a cinco anos, incluindo o exercício financeiro. Esses documentos indicam aos atores envolvidos e interessados a direção da ação governamental e as formas de financiamento, permitindo que se adaptem a elas, e também ajudam a identificar onde e como se podem alocar novos programas.<sup>36</sup> Jón Blöndal, ao analisar os “*medium-term budget frameworks*”, em seu estudo sobre as reformas orçamentárias nos países da OCDE, destaca a estabilidade e a credibilidade proporcionada para as metas fiscais do governo,<sup>37</sup> constatando ainda que esses documentos geralmente se espelham nos orçamentos, mantendo o mesmo nível de detalhamento, o que aumenta a eficácia do planejamento e facilita o processo de elaboração do orçamento anual, e frequentemente contém previsões para

---

<sup>35</sup> Ou longo prazo, mas este último se adapta tão somente ao planejamento econômico governamental, que não é o objeto deste estudo; daí a razão pela qual far-se-á referência ao planejamento de médio e curto prazos.

<sup>36</sup> OCDE. *Government at a glance 2009*, p. 90.

<sup>37</sup> “Medium-term budget frameworks form the basis for achieving fiscal consolidation. They need to clearly state the government’s medium-term fiscal objectives in terms of high-level targets such as the level of aggregate revenue, expenditure, deficit/surplus, and debt. They then need to operationalise these high-level targets by establishing hard budget constraints for individual ministries and programmes over a number of years. This lends stability and credibility to the government’s fiscal objectives” (BLÖNDAL, Jón R. Budget reform in OECD member countries: common trends, p. 10).



três anos, além do exercício financeiro.<sup>38</sup> Nazaré Cabral registra em Portugal a adoção, em dezembro de 1998, do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 1999-2000, sendo atualizado anualmente, “garantindo-se a sua implementação *deslizante* por cada ano de actualização”.<sup>39</sup>

No sistema jurídico brasileiro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem sido o instrumento de viabilização do planejamento deslizante, especialmente após a inclusão, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 4º, §§ 1º a 3º, dos anexos de metas e riscos fiscais, e do anexo com previsão de agregados fiscais (art. 165, § 12º). O Banco Mundial dá destaque à utilização da LDO brasileira como instrumento da modalidade “*medium-term framework*” que tem sido útil para sinalizar o ajuste fiscal por meio da fixação das metas fiscais.<sup>40</sup>

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, a partir da LRF, assumiu a responsabilidade de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas (LRF, art. 4º, I, *a*), estando entre os instrumentos importantes para cumprir essa missão o Anexo de Metas Fiscais. Este passa a integrar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo nele “estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, *para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes*” (LRF, art. 4º, § 1º, grifo nosso). Com o Anexo de Riscos Fiscais, documento no qual “serão avaliados os

---

<sup>38</sup> “Although the level of detail of such frameworks varies from country to country, they generally mirror the format of the budget, *i.e.* the medium-term frameworks are at the same level of detail as the annual budget. This means that a formal framework (or hard budget constraint) exists for each and every appropriation, most often for three years beyond the current fiscal year. (...) This has greatly increased the effectiveness of planning and eased the annual budget process. These frameworks are not, however, enacted into legislation; they are planning documents that reflect the political commitment to fiscal discipline” (BLÖNDAL, Jón R. Budget reform in OECD member countries: common trends, p. 11).

<sup>39</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 599.

<sup>40</sup> “The Budget Guidelines Law (LDO) is formulated every year, around April. It defines revenue, expenditure, and fiscal balance targets in a three-year rolling framework, thus classifying it as an MTF. While its purpose is to link the PPA with annual budgets, this integration has not been successful, and the prioritization and resource allocations defined in the PPA have not been reflected in the annual budgets. The importance of the LDO has grown as a consequence of the strong fiscal adjustment implemented since 1999 and enactment of the Fiscal Responsibility Law (LRF) in 2000 (as a result of which the MTF became fully functional in 2001). The LDO presents fiscal targets in terms of primary surpluses for three years (including the current budget year). These targets are crucial in signaling the government’s fiscal adjustment efforts” (WORLD BANK. *Beyond the annual budget*. Global experience with medium-term expenditure frameworks, p. 193).

passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”, constrói-se um sistema que permite garantir com maior segurança jurídica o avanço planejado das ações governamentais, de modo a asseverar a estabilidade e a sustentabilidade do desenvolvimento, com minimização dos riscos de desequilíbrios fiscais.

O que releva notar, nesse sistema, é que, sendo a LDO anual, e tendo o Anexo de Metas Fiscais a obrigação de estabelecer as metas anuais de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, não somente para o exercício seguinte, mas também para os dois subsequentes, há, ainda que apenas nesses campos, uma previsão extremamente importante para o planejamento de médio prazo da ação governamental. Planejamento este que, pela periodicidade anual da LDO, renovar-se-á ano a ano, de modo que fica bem caracterizado o sistema de planejamento deslizante, recomendado para as mais modernas técnicas de planejamento e orçamentação, favorecendo a adaptação das alterações ocorridas no decorrer da execução de forma suave, não abrupta, flexibilizando adequadamente o planejamento, sem prejuízo à credibilidade e à segurança jurídica, fundamentais para a eficácia das normas que os veiculam.

Além disso, os próprios sistemas de monitoramento e avaliação dos planos plurianuais federais institucionalizaram mecanismos de planejamento deslizante, com a finalidade de aperfeiçoar a gestão do PPA. O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004-2207 registra a prática do “planejamento plurianual deslizante” em 2005:

“Anualmente, por meio do Relatório de Avaliação Anual, os programas e ações do PPA passam a contar com as estimativas de valores financeiros e metas físicas para os quatro exercícios subsequentes. Em 2005 o referido relatório traz a programação indicativa para o período 2006-2009. Esta é uma prática inovadora do processo de planejamento que permite a manutenção de um horizonte de médio prazo nas decisões tomadas no presente”.<sup>41</sup>

Os sistemas que implantaram mecanismos viabilizando um planejamento deslizante aperfeiçoaram o planejamento orçamentário governamental de médio prazo, pois permitiram a indicação aos agentes econômicos e demais atores envolvidos das diretrizes e objetivos da administração pública, ao mesmo tempo que asseguraram mecanismos de adaptação às inevitáveis mudanças ocorridas nos cenários. A existência de documentos confiáveis, que sinalizam periodicamente

---

<sup>41</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007*, p. 38.

eventuais alterações de rumos, de forma suave previsível, com clareza e transparência, confere às normas de planejamento maior credibilidade, impedindo desvios bruscos do caminho traçado pelo ente ou órgão.

No Brasil, a técnica de planejamento deslizante mostra-se especialmente relevante em função de nossa organização federativa, sem coincidência de mandatos, e com a obrigação de cada ente da federação adotar seu planejamento de médio prazo, por meio dos planos plurianuais, em períodos não coincidentes.

### **3.3 A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) merece especial atenção no sistema de *planejamento orçamentário da administração pública* brasileira.

Criada na Constituição de 1988 como mecanismo voltado a estabelecer um elo entre o PPA e a LDO, acabou assumindo relevância crescente como instrumento de planejamento orçamentário. Como já mencionado em texto de minha autoria, cumpre função relevante no sistema de planejamento da ação governamental, pois obriga os administradores públicos a definirem, a cada ano, quais programas previstos no plano plurianual serão contemplados e quanto se pretende realizar, evitando, com isso, deixar para o final do mandato cumprir os programas previstos no PPA, o que pode inviabilizar o alcance das metas fixadas.<sup>42</sup>

Surgiu como alternativa ao orçamento bianual, proposta cogitada por ocasião dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em que se estabeleceria um orçamento válido por dois anos. Prevaleceu a proposta deste que é um verdadeiro “pré-orçamento”, que permitiu ao Poder Legislativo ter uma participação mais efetiva na elaboração da lei orçamentária, ao integrar o processo de definição das prioridades e metas da administração para o exercício seguinte, função precípua da LDO.<sup>43</sup>

Teve suas atribuições significativamente aumentadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e hoje tem exercido um papel que se assemelha a um verdadeiro código de finanças públicas, com normas regulando anualmente vários aspectos do ciclo orçamentário, o que se constata até mesmo por sua crescente dimensão, tendo as mais recentes ultrapassado a centena de artigos.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> LDO é instrumento eficiente para a Administração Pública. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 151-154.

<sup>43</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Orçamento e finanças públicas na elaboração da Constituição da República de 1988*, p. 18-19.

<sup>44</sup> LDO federal 2017 – Lei n. 13.408, de 26.12.2016, 156 artigos; LDO federal 2016 – Lei n. 13.242, de 30.12.2015, 152 artigos; LDO federal 2015 – Lei n. 13.080, de 2.1.2015, 146

Entre essas atribuições, algumas merecem destaque,<sup>45</sup> como a regulamentação e o estabelecimento de critérios para limitação de empenho (LRF, art. 4º, I, *b*), permitindo que se organize o contingenciamento, estabelecendo regras e limites, evitando que o Poder Executivo, no exercício de sua função de comando na execução orçamentária, venha a descumprir a lei orçamentária, desviando-a de seu curso, frustrando a aplicação da lei que havia sido legitimamente aprovada e colocando freios aos abusos de há muito observados em matéria orçamentária, como se observa quando o Poder Executivo, fazendo uso do contingenciamento, superpõe-se indevidamente, e não democraticamente, aos demais Poderes e entes da federação, subjugando-os pela não liberação dos recursos previstos no orçamento.

E, ainda, as normas para controle de custos e avaliação dos resultados dos programas orçamentários (LRF, art. 4º, I, *c*), fundamentais para que se consolide um sistema eficaz de planejamento e orçamento preocupado com o bom desempenho da administração pública, ao permitir que se estabeleçam regras claras para avaliação do cumprimento das metas, “asfixiando os desvios ilegítimos de recursos públicos pela sua destinação a programas de difícil mensuração, o que sempre facilitou a malversação de dinheiro público”.

A fixação de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (LRF, art. 4º, I, *d*) “é outro papel da maior relevância, pois a entrega de recursos orçamentários a terceiros, a fim de que atendam a finalidades públicas, é ato que tem se intensificado cada vez mais, da mesma forma que as fraudes que a ele se associam”, e as LDO têm sido importantes instrumentos para coibir esses desvios.

Destaque-se ainda o Anexo de Riscos Fiscais (LRF, art. 4º, § 3º), que “obriga também os administradores públicos a pensar nos problemas futuros, exigindo que se preparem antecipadamente a eles e antecipem as medidas a serem tomadas caso venham a se concretizar, evitando as sempre presentes ações imediatas e improvisadas, resolvendo problemas ocorridos e que só tenderão a aumentar, fato mais que conhecido em toda a burocracia estatal”.

---

artigos. Weder de Oliveira registra que, “vinte e cinco anos passados, a extensão textual das LDO ampliou-se em quase cinco vezes (mais de 450 artigos e parágrafos) em relação às primeiras” (*Gênese, funcionalidade e constitucionalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias*, p. 416).

<sup>45</sup> Como mencionado em texto de minha autoria, “LDO é instrumento eficiente para a administração pública”, de 2013, ora em parte reproduzido, sem necessariamente a inserção de aspas em todos os trechos, tendo em vista pequenos ajustes e alterações.

Fundamental também tem sido a divulgação dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial e as metas de inflação (LRF, art. 4º, § 4º), de extrema relevância “para a transparência que se espera da administração pública, deixando claro, para o setor público, privado e a sociedade em geral, dos rumos que se pretende dar à ação governamental, o que é fundamental para que todos possam se orientar de forma coordenada e planejada”.

Especial destaque de interesse para esta tese é a presença do Anexo de Metas Fiscais (LRF, art. 4º, § 1º), que prevê a fixação de metas para o exercício em curso e os dois subsequentes, a cada ano. Instituiu o já citado sistema de “planejamento deslizante” da ação governamental, em que as necessárias alterações e adaptações dessas normas passam a ser feitas de forma gradual e formal, mantendo a segurança jurídica e a confiabilidade do sistema. Com a avaliação e o acompanhamento das metas estabelecidas, por métodos precisos e transparentes, os gestores ficam impedidos de fazer delas números voltados apenas a cumprir formalidades burocráticas.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional n. 102, de 2019, determinou que caberá à LDO ter 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”, para o exercício que se refere e para os dois exercícios financeiros subsequentes, um instrumento com potencial de ser muito útil para dar segurança jurídica em matéria orçamentária aos investimentos plurianuais e ao sistema de planejamento.

O sistema de metas estabelecido pela LDO tem importante caráter estruturante para o equilíbrio fiscal e, conseqüentemente, para o planejamento orçamentário, uma vez que o descumprimento delas “permite verificar, ainda que de forma indireta, a desobediência a uma série de outros deveres de equilíbrio fiscal previstos na LRF, não restringindo ao dever de cumprir as metas”. Como ocorre no caso “das renúncias de receitas, cuja concessão tem como condição de validade para sua instituição a comprovação de não afetação das metas fiscais, o que, se ocorrer, deve ser compensado mediante a instituição de novo tributo ou majoração de alíquota ou base de cálculo de tributo já existente”. E também a “criação, expansão ou aprimoramento de qualquer ação governamental que implique aumento de despesa está vinculada à compatibilidade com as metas fiscais, as quais – se forem afetadas por mais de dois exercícios por meio da geração de despesa definida em ato normativo – devem ser compensadas proporcionalmente por meio da redução permanente de despesa ou majoração permanente de receita”, o que evidencia este caráter estruturante da metas fiscais para o equilíbrio das contas públicas: “se elas não são

cumpridas, todas as demais áreas de gestão de receita e de despesa são presumidamente irregulares, lesivas ao erário e não autorizadas, na forma do art. 15 da própria LRF”.<sup>46</sup>

Embora possa ser considerado frustrante o desempenho da LDO em sua função de definição das grandes alocações e de orientação geral do orçamento, como bem observa Weder de Oliveira, em trabalho dedicado ao tema,<sup>47</sup> sendo corroborado pelo TCU,<sup>48</sup> há que se reconhecer ter sido o instrumento uma inovação bastante positiva em termos de aperfeiçoamento do sistema de *planejamento orçamentário da administração pública* brasileira, vendo-se a necessidade de que seja mais bem aplicado, a fim de que cumpra fielmente todas as funções para as quais foi criado e a Constituição lhe atribui.

### 3.4 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E PLURIANUALIDADE NO BRASIL: A EVOLUÇÃO DOS PPA

De todo o já exposto, vê-se estar o planejamento governamental associado a plurianualidade orçamentária, e a eficácia dos instrumentos de planejamento do setor público estreitamente vinculada às peças orçamentárias.

Desenvolvem-se, e estão em constante evolução desde os incipientes orçamentos públicos, sistemas, técnicas e métodos que procuram aperfeiçoar as previsões de longo, médio e curto prazos das ações governamentais, vinculando-as aos orçamentos, de modo a concretizá-las com segurança jurídica, previsibilidade, coesão e coordenação, fazendo com que produzam resultados da forma mais eficiente, eficaz e econômica.

O “faseamento” do planejamento governamental em quatro etapas (ou patamares), bem delineado por Nazaré Cabral, permite identificar claramente a contextualização e a importância da ligação que está presente no planejamento, na plurianualidade e no orçamento.

<sup>46</sup> CONTI, José Mauricio. Acabar com a meta de superávit é irresponsabilidade fiscal. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 396.

<sup>47</sup> OLIVEIRA, Welder de. *Gênese, funcionalidade e constitucionalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias*, p. 416.

<sup>48</sup> No Relatório sobre as Contas de Governo de 2014, há a expressa constatação da irregularidade “Ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal”, seguido da recomendação para que sejam incluídos (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Exercício de 2014, p. 75).

Sistematiza a autora o planejamento das despesas públicas em Portugal em quatro patamares: 1) planejamento de longo prazo das despesas, cuidando de fatores como envelhecimento demográfico, segurança social, saúde, preocupações com a “orçamentação social”, e documentos como a Lei de Enquadramento Orçamental e a Lei de Bases da Segurança Social, que funcionam como documentos de programação e enquadramento de longo prazo, de modelização econômica, apoiados na construção de *cenários*. São instrumentos para a previsão de receitas e despesas de dimensão intergeracional; 2) programação macroeconômica de médio prazo, em que se elaboram e atualizam os programas de estabilidade e crescimento, a serem apresentados pelo Estado português às instâncias da Comunidade Europeia. Operam como elos entre os instrumentos de planejamento de longo prazo e a programação financeira de médio prazo (terceira etapa), já com informações mais detalhadas de dados sobre as finanças públicas; 3) Programação financeira de médio prazo. Há documentos administrativos de programação financeira plurianual, nem sempre dependentes de aprovação parlamentar, que servem como instrumento de orientação dos orçamentos anuais, com configuração plurianual deslizante (observar que se assemelham aos planos plurianuais brasileiros, que são instrumentos legais, e dependem de aprovação parlamentar); 4) Orçamentação, fase em que se definem e especificam as despesas no orçamento, regra geral anual, e que deve enquadrar-se na perspectiva plurianual definida nas etapas anteriores. Habitualmente, materializam-se em programas, associando-se às técnicas de orçamentação por objetivos, utilizando-se modelos que incorporam medidas de desempenho e avaliação de resultados, com maior controle e responsabilização.<sup>49</sup>

No cumprimento deste papel de elo entre o planejamento e o orçamento, há que se destacar os instrumentos de planejamento orçamentário de médio prazo, que são os mais relevantes para a finalidade de vincular as projeções do planejamento governamental em ações concretas descritas na lei orçamentárias e executadas ao longo do exercício financeiro.

No sistema brasileiro, o principal papel é desempenhado pelo Plano Plurianual, que tem a função precípua de estabelecer os objetivos, as diretrizes e as metas da administração pública para o período equivalente a um mandato, nos termos do art. 165 da Constituição, e fazer essa ligação entre os orçamentos e os instrumentos

---

<sup>49</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica, p. 422-61 e destaque ainda ilustrativo no quadro na p. 436.

de planejamento voltados ao desenvolvimento nacional e regional (Constituição, art. 174), viabilizando o alcance dos objetivos fundamentais da nossa República Federativa e da efetiva implantação dos direitos sociais.

O PPA é o principal instrumento constitucional voltado a resultados, estabelecendo os fins (no sentido de alterações desejadas na realidade), e a lei orçamentária estabelecendo os meios (despesas necessárias), cabendo à LDO estabelecer o vínculo entre elas.<sup>50</sup>

O Brasil tem experimentado uma evolução no que se refere ao aperfeiçoamento desses instrumentos, o que se pretende demonstrar a seguir, destacando-se seus principais aspectos, a partir do orçamento plurianual de investimentos, o mais próximo precursor dos atuais planos plurianuais, atualmente vigentes. Estes últimos têm ainda demonstrado evoluir a cada nova edição, evidenciando que, por não haver ainda sido estabelecido um formato rígido, dada a não regulamentação do instituto,<sup>51</sup> está em busca do modelo ideal.

### 3.4.1 O Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)

O planejamento orçamentário plurianual brasileiro, no formato que mais se aproxima do hoje vigente, tem no Orçamento Plurianual de Investimentos sua origem, que pode ser encontrada inicialmente na Lei n. 4.320, de 1964. Dispunha, nos arts. 23 a 26, sobre as “previsões plurianuais”, estabelecendo que “as receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio” (art. 23), instituindo à época um sistema de planejamento deslizante, pois o referido quadro deveria ser “anualmente reajustado acrescentando-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos” (art. 23, parágrafo único).

Adotava-se também a técnica de orçamento por programas, com metas e resultados (“Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços. Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa”).

<sup>50</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 92-94.

<sup>51</sup> Uma carência normativa que tem gerado muitas limitações ao sistema de planejamento, como destacado por James Giacomoni no texto “Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar”.



A Constituição de 1967 contemplou o orçamento plurianual de investimentos no art. 60, parágrafo único: “As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimento, na forma prevista em lei complementar”.

A Lei Complementar n. 3, de 7 de dezembro de 1967, em cumprimento ao disposto no art. 46, III, da Constituição de 1946,<sup>52</sup> conceituou os Planos Nacionais<sup>53</sup> e os regulamentou, definindo a periodicidade quinquenal (art. 3º) e estabelecendo que os projetos a serem executados devem ordenar-se em programas setoriais e regionais (art. 4º). Referida Lei Complementar definiu e regulamentou também os Orçamentos Plurianuais de Investimento. O Orçamento Plurianual de Investimento foi definido como “a expressão financeira dos programas setoriais regionais, consideradas, exclusivamente, as despesas de capital” (art. 5º), abrangendo a periodicidade trienal (art. 6º), e elaborado na forma de orçamento-programa, especificando os programas, os subprogramas, os projetos, os objetivos e a indicação de recursos (arts. 6º e 7º), ressaltando a importância dessa técnica orçamentária para o planejamento orçamentário governamental à época.

O OPI era dotado de maior maleabilidade que os atuais PPA por conta do art. 9º, que permitia ao Poder Executivo, desde que justificadamente, propor *anualmente* ao Congresso Nacional o reajuste do OPI, que poderia compreender, nos termos das alíneas do artigo: a) inclusão de novos projetos; b) alteração dos existentes; c) exclusão dos não iniciados, comprovadamente inoportunos e inconvenientes (ou seja, dentro da análise do mérito administrativo dos atos administrativos discricionários); e d) retificação dos valores das despesas previstas.

A Lei Complementar n. 3 foi revogada pelo Ato Complementar n. 43,<sup>54</sup> de 29 de janeiro de 1969 (parcialmente modificado pelo Ato Complementar n. 76, de 21 de outubro de 1969, e pela Lei Complementar n. 9, de 11 de dezembro de 1970), que fixou normas para a elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento,

---

<sup>52</sup> “Ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, cabe dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais”.

<sup>53</sup> “Art. 2º Entende-se por Plano Nacional o conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social.”

<sup>54</sup> Os Atos Complementares foram normas baixadas pelo Presidente da República, sob a vigência da Constituição de 1967, alterada pelos Atos Institucionais (no caso, especificamente, o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968), impostos pelo governo da época, que os autorizava quando decretado recesso do Congresso Nacional, permitindo-lhe “legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições” (AI n. 5, de 1968, art. 2º, § 1º), baseado no fundamento de que “a revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte” (AI n. 1, de 9 de abril de 1964).

vinculando sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos. Mantiveram-se a periodicidade trienal e a restrição às despesas de capital, subordinando-os às diretrizes e aos objetivos dos PND (art. 5º). Estabelece ainda que o Orçamento Plurianual de Investimento compreende as despesas de capital de todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto indireta.<sup>55</sup> A elaboração do OPI evidencia a preocupação com a execução do plano, como registra Fernando Rezende,<sup>56</sup> e vê-se que a materialização em normas orçamentárias é uma necessidade para a concretização das medidas previstas em qualquer plano.

Interessante e relevante notar que o Ato Complementar n. 43 expressamente subordinava os orçamentos dos entes subnacionais aos orçamentos plurianuais de investimento (art. 9º).

O Orçamento Plurianual de Investimentos para o período de 1968 a 1970 surgiu com a Lei n. 5.450, de 5 de junho de 1968, estimando despesas de capital para o referido período no montante de NCr\$ 17.567.247.774,00 (dezessete bilhões, quinhentos e sessenta e sete milhões, duzentos e quarenta e sete mil, setecentos e setenta e quatro cruzeiros novos), especificando as fontes de recursos (orçamentários, próprios, externos e outros) (art. 2º) e discriminando por programas setoriais (art. 3º).

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) foi instituído pela Lei n. 5.727, de 4 de novembro de 1971, para o período de 1972 a 1974, sendo seguido pelo Orçamento Plurianual de Investimentos para o mesmo período, instituído pela Lei n. 5.753, de 3 de dezembro de 1971. O OPI 1972-1974 estimou despesas de capital no montante de Cr\$ 53.517.076.600,00 (cinquenta e três bilhões, quinhentos e dezessete milhões, setenta e seis mil e seiscentos cruzeiros), especificando-os por fontes (art. 2º), setores e órgãos (art. 3º), contendo também os anexos a discriminação dos programas.

O Orçamento Plurianual de Investimentos para o período de 1975 a 1977 estimava as despesas de capital no montante de Cr\$ 185.105.189.900,00 (cento e oitenta e cinco bilhões, cento e cinco milhões, cento e oitenta e nove mil e novecentos cruzeiros); o OPI 1978-1980, no montante de Cr\$ 564.415.854.000,00 (quinhentos e sessenta e quatro bilhões, quatrocentos e quinze milhões, oitocentos e cinquenta e quatro mil cruzeiros).

<sup>55</sup> O que não foi integralmente observado, como registra José Afonso da Silva, tendo o OPI para o triênio 1972-1974 incluído despesas correntes (*Orçamento-programa no Brasil*, p. 83).

<sup>56</sup> REZENDE, Fernando. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*, p. 6.

Os orçamentos plurianuais de investimentos, consoante se depreende do art. 5º da Lei Complementar n. 3/1967, já transcrito anteriormente, tinham a função de estabelecer a correlação entre os planos (no caso, os PND, a partir de 1971), e os orçamentos, dando-lhes a expressão financeira dos programas, cumprindo o importante papel de integração planejamento-orçamento.

A partir da década de 1980, perdeu muito de sua função – que nunca chegou a ser plenamente exercida –, em razão da elevada inflação que se fez presente na economia nacional. Mostrou-se, no entanto, um precursor dos atuais planos plurianuais. Vale registrar nesse sentido a posição de Ronaldo Garcia, quando, ao discorrer sobre o PPA 2000-2003, afirma que o PPA não se mostra muito diferente dos OPI, cuja ideia era permitir a integração plano-orçamento, e cumpriram, “não muito satisfatoriamente, esse papel durante pouco mais de uma década (de 1968 a início dos anos 1980), após o que a escalada inflacionária lhe retirou previsibilidade e capacidade orientadora”.<sup>57</sup>

### 3.4.2 Os planos plurianuais federais (PPA) e sua evolução<sup>58</sup>

Neste item, far-se-á uma análise da evolução do planejamento orçamentário da ação governamental experimentada pelo Brasil a partir da criação dos PPA, principal instrumento jurídico dessa modalidade de planejamento.

Os planos plurianuais representam indiscutivelmente papel central no sistema de *planejamento orçamentário da administração pública*, uma vez que, além de serem o instrumento por excelência de materialização do planejamento dos entes federados no aspecto orçamentário, conduzindo todas as demais normas do sistema – Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual –, tornam-se o elo entre as demais normas de planejamento governamental e o orçamento público, permitindo que se concretize o conteúdo das referidas normas de planejamento nas ações que dependam de recursos para se viabilizar.

A Lei do Plano Plurianual, da forma como hoje se apresenta, foi instituída pela Constituição de 1988, art. 165, I e § 1º, quando atribuiu ao Poder Executivo

---

<sup>57</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003, p. 11.

<sup>58</sup> Os itens que seguem são em parte baseados em texto de minha autoria, que foi ampliado, revisado, corrigido e aperfeiçoado, havendo eventuais trechos com redação igual ou semelhante. Deixamos de inserir aspas nos referidos trechos para dar maior fluidez ao texto, ficando registrada a referência à fonte: CONTI, José Mauricio. O plano plurianual – PPA. In: MARTINS, Ives G. S.; MENDES, Gilmar F.; NASCIMENTO, Carlos V. (Coord.). *Tratado de direito financeiro*. V. 1. São Paulo: Saraiva, 2013, especialmente p. 328-337.

a iniciativa de dispor sobre o Plano Plurianual, que “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”.

Serão feitas as referências consideradas relevantes, analisadas por períodos de vigência dos PPA, com ênfase nos referidos instrumentos. Desde a Constituição, foram elaborados sete planos plurianuais no âmbito federal, sobre os quais se discorrerá a seguir. Nesses períodos, dar-se-á destaque, eventualmente, quando cabível e pertinente, aos outros instrumentos jurídicos relevantes, especialmente as leis de diretrizes orçamentárias, bem como as leis orçamentárias anuais, e eventuais outros que se mostrarem relevantes.

Além deles, registre-se a existência de outros planos governamentais de natureza plurianual, como o Plano Nacional Decenal de Educação, previsto no art. 214 da Constituição, entre outros, que serão analisados oportunamente. As considerações a seguir, no entanto, restringem-se aos que se caracterizam formalmente como planos plurianuais, nos exatos termos do art. 165, I, da Constituição, e eventualmente, se pertinente, serão feitas referências aos mencionados planos.

### 3.4.2.1 *O Plano Plurianual 1991-1995 (e a revisão 1993-1995)*

O primeiro plano plurianual nos moldes estabelecidos pela Constituição de 1988 veio com a Lei n. 8.173, publicada em 31 de janeiro de 1991, elaborada no governo do presidente Fernando Collor, eleito em 1989 e empossado em março de 1990. Dispôs sobre o Plano Plurianual para o período de 1991 a 1995.

Em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição, cuidou de estabelecer, para o quinquênio 1991-1995, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal.

Estabeleceu desde logo que haveria uma revisão a ser feita no meio do período, por meio de outra lei, que deveria ser encaminhada ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1992 (art. 5º). Esta revisão se concretizou na Lei n. 8.446, de 21 de julho de 1992, com as previsões para o período de 1993 a 1995.

As dificuldades previsíveis dessa nova experiência de planejamento, com a edição do primeiro plano plurianual, foram intensificadas pelo período conturbado da época, marcado por dificuldades econômicas e principalmente políticas, que culminaram no *impeachment* do presidente eleito Fernando Collor, interrompendo seu mandato no meio, sendo substituído pelo vice-presidente Itamar Franco.

A grande inflação, que não conseguiu ser controlada na primeira parte do mandato, acabou por prejudicar as atividades relacionadas com o planejamento orçamentário no restante do mandato cumprido pelo vice-presidente. A instabilidade econômica causada pela inflação marcou negativamente esse período, sendo um fator determinante para prejudicar as atividades associadas ao planejamento da atividade governamental, que se torna inviável em um quadro com essas características.

Isso impediu que o primeiro PPA pudesse ser considerado uma experiência exitosa, não sendo possível reconhecer ter havido um efetivo planejamento, com objetivos e metas claros, que tenham sido adequadamente avaliados, acompanhados e cumpridos ao final do período.

Ronaldo Garcia critica a improvisação do plano, afirmando ter sido um verdadeiro “OPI ampliado”, e “sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais”, com os responsáveis pela elaboração não mantendo contato regular com os dirigentes máximos, e estes transmitindo declarações com intenções vagas, programas “com nomes pomposos e sem substância”, sem indicação de como implementá-los na prática. Um plano que apenas teve a função de cumprir a exigência constitucional, apresentado ao Congresso Nacional e aprovado praticamente sem discussões, que “não se tornou um orientador da ação governamental”.<sup>59</sup>

Soma-se a isso a característica do primeiro PPA, em que os objetivos e as metas mostraram-se abrangentes, pouco específicos, o que veio a se corrigir gradativamente a partir dos planos subsequentes.

Este plano plurianual identificou a redução da capacidade de investimentos por parte do setor público ocorrida na década anterior, bem como a situação de descontrole das contas públicas, tornando necessária a reestruturação das finanças do governo federal, estabelecendo a necessidade de retomada do crescimento, por meio de um ajuste fiscal e de equilíbrio orçamentário (Lei n. 8.173, Anexo I). Mostrou a necessidade de uma reforma administrativa para que o Estado pudesse cumprir um novo papel na retomada do crescimento, implementando grandes projetos de investimento em infraestrutura que o setor privado não teria condições de assumir, para o que se fazia necessária a construção de um Estado moderno e eficiente.

O PPA 1991-1995 inicia conceituando diretrizes, objetivos e metas, o que é relevante, na medida em que, como se pode observar, esses conceitos foram se

---

<sup>59</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003, p. 24.

aperfeiçoando ao longo do tempo e acompanhando a evolução das técnicas e nomenclaturas utilizadas na administração pública para a orçamentação e o planejamento.

As diretrizes são definidas como “o conjunto de critérios de ação e de decisão que deve disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento” (art. 1º, § 1º, I); objetivos correspondem aos “resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais” (art. 1º, § 1º, II); e metas são “a especificação e a quantificação física dos objetivos estabelecidos” (art. 1º, § 1º, III).

Em razão da inflação descontrolada na época, o PPA previa a sua própria revisão para “ajustamento às circunstâncias emergentes no contexto social, econômico e financeiro”. Tanto é que estava completamente “indexado” a índices mensuradores de inflação, conforme expressamente previsto no art. 4º.<sup>60</sup> Também a revisão do PPA visava a continuar o “processo de reestruturação do gasto público federal” (art. 5º, § 1º). A preocupação com a inflação mostra-se presente em outros dispositivos, como se vê do art. 2º (“Art. 2º Os valores constantes dos anexos desta lei estão orçados a preços de fevereiro de 1992. Parágrafo único. As leis de diretrizes orçamentárias para os exercícios de 1993 a 1995 estabelecerão, para fins de elaboração dos orçamentos anuais, o índice que servirá para atualização dos valores de que trata este artigo”).

A preocupação com a reestruturação do gasto público é expressa no art. 5º, § 2º (Lei n. 8.173, de 1991), em que se fixaram os objetivos básicos do plano, entre os quais se destacam a busca do equilíbrio das contas públicas, o aumento do investimento público federal na área social e em infraestrutura, a revisão do papel regulador do Estado para consolidar uma economia de mercado moderna e o aumento da eficiência do gasto público. Evidenciava a adoção de uma política liberal, com a adoção de políticas de privilegiar as iniciativas e a capacidade gerencial do setor privado (Lei n. 8.173/1991, art. 5º, § 2º, *c*), a consolidação da economia de mercado (Lei n. 8.173/1991, art. 5º, § 2º, *d*) e as privatizações (Lei n. 8.173/1991, art. 5º, § 3º, *c*). Também indicava a necessidade de descentralização, revendo a distribuição dos gastos com os entes subnacionais (Lei n. 8.173/1991, art. 5º, § 2º, *f*), transferindo-lhes encargos (Lei n. 8.173/1991, art. 5º, § 3º, *e*).

---

<sup>60</sup> “Os valores financeiros – despesas e necessidades de recurso – contidos nesta lei estão orçados a preços vigentes em maio de 1990 e serão atualizados, em cada exercício de vigência do Plano Plurianual, pela variação entre o valor médio no exercício, do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o valor do IPC do mês de maio de 1990.”

Os objetivos da reestruturação do gasto público federal eram *orçamentários* e *administrativos*. Constituíam objetivos orçamentários: (i) equilíbrio nas contas públicas; (ii) aumento dos níveis de investimento público federal (destinados à área social e infraestrutura econômica); (iii) dar racionalidade ao gasto público, bem como austeridade; e (iv) aumento de eficiência do gasto público.

Os objetivos administrativos consistiam em: (v) ajuste das políticas públicas federais às novas ideias de Estado gerencial; e (vi) revisão do papel de Estado regulador.

Vê-se haver, na época, forte preocupação com o equilíbrio nas contas públicas, problema extremamente presente e responsável pela grande dificuldade em conduzir a administração pública de forma planejada. Já estava presente a preocupação com a eficiência do gasto público e o ajuste das políticas públicas às novas ideias de Estado gerencial, bem como a necessidade de aumento nos investimentos sociais e de infraestrutura. No âmbito do planejamento econômico, destaca-se o objetivo de revisão do papel do Estado regulador da atividade econômica.

O PPA define “linhas de ação” destinadas a atingir os objetivos fixados, como a que vem disposta no § 3º, *a*, do art. 5º, que prevê a redução da participação relativa dos gastos com pessoal nas despesas públicas federais, já antevendo o que viria a ser um dos pilares nos quais se fundou o sistema de gestão fiscal responsável, que veio a se concretizar de maneira mais clara e efetiva com a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000.

Releva notar as preocupações com a questão federativa, presente em grande parte das mais importantes políticas públicas, no mais das vezes de caráter nacional, implantadas de forma a serem financiadas e executadas em regime de federalismo cooperativo, o que invariavelmente traz questões jurídicas e administrativas complexas para serem administradas, e cuja boa coordenação é fundamental para o seu sucesso.

Aparecem já no art. 5º, § 2º, *f*, quando, ao tratar das medidas para a reestruturação do gasto público federal, pretende a elevação do nível de eficiência do gasto público, “mediante melhor discriminação e maior articulação dos dispêndios efetivados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios”, e no mesmo artigo, § 3º, *e*, a “transferência de encargos públicos para os Estados, Distrito Federal e Municípios”.

O PPA 1991-1995 estruturou-se em quatro anexos, sendo o primeiro deles destinado a estabelecer as Diretrizes e Objetivos Gerais; o segundo cuidou das Diretrizes e Metas Setoriais; o terceiro com a Relação de Projetos Prioritários; e o quarto contendo os Quadros das Despesas.

O Anexo I, com as Diretrizes e Objetivos Gerais, traça as premissas macroeconômicas para a elaboração do PPA: redução dos investimentos públicos; reordenação das finanças públicas; geração de poupança pública e retomada do crescimento; definição das bases do ajuste fiscal da União; e evolução do Orçamento Geral da União (OGU) para fins de expansão da receita tributária.

Constata-se, na análise do cenário macroeconômico no qual se insere o plano, a deterioração da capacidade governamental de realizar investimentos produtivos, em razão principalmente da crise da dívida externa na década de 1980 (Anexo I, p. 1). O desequilíbrio das contas públicas acabou produzindo seus principais efeitos justamente nos investimentos públicos, dada a dificuldade de reduzir as outras categorias de despesas, como os gastos com pessoal, item que passou a sofrer forte contenção em 1991. Ajustes nas contas públicas por meio de privatizações também representaram pontos relevantes da política governamental. No PPA 1991-1995, vê-se uma preocupação com a necessidade de reorganização do Estado, que se entendia com excessiva intervenção na atividade econômica, atuando na produção e regulamentando de forma exagerada os mercados, inibindo seu funcionamento e sendo um obstáculo ao crescimento (Anexo I, p. 12). Direciona-se a ação governamental para a transferência ao setor privado do processo de desenvolvimento, com o saneamento da ação estatal por meio da estratégia de privatização das empresas estatais (Anexo I, p. 13).

A reforma da administração pública é vista como prioridade, tendo como princípios aumentar a eficiência do setor público e readequar as estruturas organizacionais do Estado, recuperando-se sua capacidade de gestão (Anexo I, p. 14). Há um reconhecimento da ineficiência do gasto público:

“A política social brasileira tem sido, frequentemente, ineficiente e ineficaz. Por uma parte, muito do chamado gasto social – que, representando 18% do PIB nos anos recentes, poderia ser encarado acriticamente como de montante adequado – não possui, na verdade, tal caráter, quando se examinam seus beneficiários reais. Boa parcela do gasto educacional, habitacional e de seguridade tem, de fato, beneficiado camadas relativamente privilegiadas da população, e não as que estão na faixa de pobreza”.

Ineficiência esta que se depreende ser decorrente da má administração e do planejamento deficiente:

“Por outra parte, os dispêndios sociais têm sido excessivos, se cotejados com seus resultados. Os efeitos das medidas são modestos e, muitas vezes, discutíveis quanto ao impacto efetivo na solução dos problemas. Os órgãos públicos têm atuado muitas vezes com base em diagnósticos falhos e em estatísticas descuidadas, que levam a um dimensionamento impróprio dos programas. Caso notório tem sido o das estimativas de evasão escolar e de população fora da rede educacional, que induzem à mera



construção ou ampliação de escolas, enquanto permanecem os problemas reais de repetência e lenta progressão ao longo das séries escolares” (Anexo I, p. 28).

Pretende-se buscar maior eficiência estatal com o uso de novas teorias gerenciais, aumentando-se a flexibilidade das estruturas burocráticas, reduzindo-se a departamentalização e desenvolvendo-se pensamento estratégico (Anexo I, p. 15-16).

A abertura da economia ao comércio exterior e os incentivos à maior inserção da economia brasileira no mercado mundial, com medidas de política fiscal, monetária e de desburocratização, além de políticas industriais de reaceleração dos investimentos e de modernização tecnológica, com melhoria na competitividade e na qualidade na indústria, foram pontos destacados no PPA 1991-1995.

Projeta-se uma intensificação do papel do Estado na área social, reduzindo-se sua atuação nas áreas produtivas, tornando mais efetivos os direitos de cidadania, buscando-se eliminar a pobreza e a miséria e protegendo-se os setores e as classes historicamente mais desamparados, especialmente pela melhoria na educação (Anexo I, p. 27-30).

Destacam-se ainda medidas de política agrícola, de meio ambiente e de desenvolvimento regional.

Entre as medidas para promover o desenvolvimento regional, com vistas a também diminuir as desigualdades, interessa destacar que as estratégias para viabilização incorporarão o aperfeiçoamento de instrumentos de coordenação de programas e orçamentos, de modo que esse objetivo “será viabilizado pelos planos nacional e regionais de ordenação territorial, pela articulação intersetorial nos complexos econômico-sociais, pela adoção de normas para a cooperação intergovernamental, e, por fim, pela regionalização de objetivos, metas e orçamentos, segundo critérios populacionais” (Anexo I, p. 36). A utilização de fundos constitucionais de orientação regionais passa a ser um instrumento útil para ações de caráter regional, colaborando para aumentar a transparência orçamentária no aspecto regional (Anexo I, p. 37).

O Anexo II contempla as diretrizes e metas setoriais, organizadas por poderes e órgãos do governo federal, com descrições, em cada uma, de suas diretrizes e objetivos, muitos deles já com metas quantificadas de forma detalhada para o período.

O Anexo IV, Quadro de Despesas, detalha os valores, por Poder e órgão, dos valores monetários para as despesas correntes e de capital, e programas de duração continuada, nos termos do que prevê o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, deixando transparecer no Plano Plurianual uma forte conotação orçamentária, dando-lhe o caráter de um verdadeiro orçamento plurianual.

Com a Lei n. 8.446, de 1992, materializa-se a revisão do PPA 1991-1995, desta feita com validade para a segunda metade do período, valendo para o período de 1993 a 1995.

A revisão materializada no PPA 1993-1995 definiu as prioridades governamentais, aspecto de grande relevância em termos de planejamento, especialmente em situação de escassez, mostrando em que setores concentrar-se-ão as alocações de recursos. Estabelecer e tornar claras as prioridades são das tarefas mais difíceis e relevantes em matéria de planejamento, dada a resistência em tornar claros as áreas e os setores que serão privilegiados, o que importa na politicamente indesejada tarefa de deixar transparecer o que ficará relegado a um segundo plano, gerando as previsíveis insatisfações. São, no entanto, fundamentais, uma vez que a função planejadora tem na definição das prioridades o ponto a partir do qual se desdobrarão as demais atividades, que culminarão na especificação dos programas e das respectivas ações e destinação de recursos para que sejam implementadas.

O Anexo I da revisão do PPA 1993-1995 evidencia isso com clareza: “A programação plurianual, elaborada pelos diversos órgãos e unidades orçamentárias da Administração Pública Federal, ao nível de subprogramas, projetos e atividades mais relevantes, está vinculada às ações de governo decorrentes dessas prioridades, representando etapa metodológica ao estabelecimento de processo unificado de alocação de recursos, dentro de uma concepção de planejamento estratégico”. Nesse trecho, é importante ressaltar a importância dada às prioridades, cuja definição é essencial para o planejamento plurianual. Destaque-se também a referência ao planejamento estratégico, que já aparece mencionado nesse PPA, e sua implantação se intensificará nos PPA posteriores, sendo acolhido de forma clara no PPA 2012-2015.<sup>61</sup> E segue: “A definição de prioridades não implica, contudo, exclusão de outras áreas e programas de governo, alguns até muito importantes”, em que se vê o cuidado em evitar desgastes políticos, como observado anteriormente, em decorrência de a definição de prioridades importar em relegar a plano secundário as áreas e os setores não contemplados. E deixa claro o que se compreende por prioridade:

“Conceder prioridade significa destacar e enfatizar o eixo central de alocação dos recursos, de acordo com as diferentes características de cada segmento prioritário, mas sem abandonar, evidentemente, o conjunto das atividades necessárias do setor públi-

---

<sup>61</sup> A referência à adoção de planejamento estratégico aparece logo em seguida: “Na estrutura desses quadros incorpora-se o acervo conceitual de planejamento estratégico, que privilegia a abordagem por problemas, os quais, na maioria das vezes, são intersetoriais, exigindo, portanto, ação coordenada de planejamento”.

co, de natureza complementar e até mesmo rotineira, detalhada nas propostas de dispêndio dos Ministérios e órgãos da Presidência da República. (...) Em resumo, as prioridades de governo indicam ações de caráter estrutural, indutoras do desenvolvimento que deve modelar o futuro econômico-social do País”.<sup>62</sup>

Estruturou-se em três anexos, sendo o primeiro destinado a elencar as prioridades do Governo, o segundo a estabelecer as diretrizes, objetivos, metas setoriais e a programação da despesa, e o terceiro com o exame das perspectivas, o estabelecimento de estratégias e a explicitação das premissas utilizadas para a revisão efetuada. Vê-se ainda uma preocupação com o acompanhamento e a avaliação da execução do plano, para o que se faz uso da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em função do contexto e das condições do País no início da década de 1990, considerou-se necessário fixar prioridades para o período de 1993 a 1995, de forma a direcionar, de modo preciso, a ação governamental.

Foram eleitas as seguintes prioridades para o período:

- a) educação, saúde, ciência e tecnologia, abrangendo ação integrada para a criança e o adolescente, melhoria da qualidade da educação básica, capacitação científica e tecnológica e consolidação do Sistema Único de Saúde;
- b) reforma agrária e incentivo à produção agrícola;
- c) recuperação e conservação do meio ambiente rural e urbano, envolvendo o zoneamento ecológico-econômico para a ordenação do território nacional sob esse enfoque;
- d) consolidação e recuperação da infraestrutura;
- e) abertura e modernização da economia (Anexo I, p. 6).

As cinco prioridades são extraídas de 23 referências de longo prazo definidas no Anexo III (“Estratégia de Desenvolvimento) e passaram a ser a atividade nuclear e central da ação governamental. As prioridades são definidas como de “programação e acompanhamento sistemático, até o nível da Presidência da República” (Anexo I, p. 6).

Já neste documento, começa a se delinear de forma mais precisa a ideia de planejamento estratégico, que foi sendo desenvolvida e aperfeiçoada até os planos plurianuais mais recentes. “Na estrutura desses quadros incorpora-se o acervo conceitual do planejamento estratégico, que privilegia a abordagem por problemas, os quais, na maioria das vezes, são intersetoriais, exigindo, portanto, ação coordenada de planejamento” (Anexo I, p. 6).

---

<sup>62</sup> Lei n. 8.446/1992 (Revisão PPA 1993-1995), Anexo I, p. 6-7.

Para permitir que as prioridades fixadas no Plano Plurianual sejam o mais fielmente respeitadas nos orçamentos anuais correspondentes ao período do plano, adotou-se a sistemática de discriminação em nível de projeto ou atividade, incluindo metas físicas, alocações financeiras e perfis regionais do gasto, segundo a classificação funcional-programática (Anexo II, p. 17).

O Anexo III expõe os desafios e as potencialidades do Brasil, a estratégia de desenvolvimento e as premissas do Plano Plurianual, sendo possível ver nele claramente o papel de instrumento fundamental para a concretização dos objetivos nacionais fixados no âmbito do planejamento econômico governamental, transformando-os em ações governamentais concretas a serem precisamente delimitadas nos orçamentos anuais.

Observe-se que isso fica bem claro no próprio documento, no texto do Anexo III, ao dizer que:

“o Plano Plurianual é instrumento que explicita a visão do Governo quanto ao desenvolvimento do País. Nesse sentido, representa uma agenda para negociações e articulações dos atores sociais e dos agentes econômicos, e pretende estimular a convergência de ações e iniciativas tanto de instâncias públicas quanto de instituições e segmentos privados. Além disso, estabelece a programação das ações governamentais para o período, inclusive no que diz respeito à alocação dos recursos orçamentários e dos investimentos das empresas estatais. *Este Plano é também um mecanismo de coordenação das ações de governo, subordinando-as à estratégia de desenvolvimento.* A partir da análise dos desafios, problemas e potencialidades do Brasil neste fim de século, bem como das expectativas de desenvolvimento e bem-estar da sociedade brasileira, o Governo formula estratégias globais de médio e longo prazos. Delimitadas pelas disponibilidades de recursos para o período 1993-1995, as estratégias traduzem-se em prioridades, orientando as ações governamentais, realisticamente, para o curto e médio prazo. Essas prioridades manifestam-se sob a forma de alocação dos recursos orçamentários do setor público federal, o principal – mas não o único – instrumento da ação para o desenvolvimento” (Anexo III, p. 213, grifo nosso).

Destacaram-se seis estratégias propostas pelo Governo para o terceiro milênio: educação, ciência e tecnologia para o desenvolvimento; modernização da produção; crescimento e distribuição de renda; sustentabilidade do desenvolvimento; equalização de oportunidades; modernização do Estado (Anexo III, p. 218).

Para alcançá-las, foram estabelecidas *prioridades* em cada estratégia de desenvolvimento, a seguir enumeradas:

Para a educação, ciência e tecnologia para o desenvolvimento: a) melhoria da qualidade da educação básica; b) ciência e tecnologia; e c) valorização de recursos humanos em educação, ciência e tecnologia.

Para a modernização da produção: a) abertura e modernização da economia; b) capacitação tecnológica, qualidade e produtividade; c) incentivo à produtividade agrícola; e d) consolidação e recuperação da infraestrutura.

Com vistas ao crescimento e à distribuição de renda: a) saneamento financeiro do Estado e estabilização da economia; b) incentivo à produção vinculada à incorporação de tecnologias modernas; c) estímulo seletivo ao investimento e à produção de bens de elevado efeito multiplicador sobre o emprego e a renda; e d) reforma agrária.

Voltadas à sustentabilidade do desenvolvimento: a) zoneamento ecológico-econômico para ordenação do território nacional; b) adequação de padrões de produção e consumo de bens e serviços; c) implantação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (que acabou ocorrendo em 2000, pela Lei n. 9.985/2000); e d) recuperação do meio ambiente, rural e urbano.

Com a finalidade de equalizar as oportunidades: a) ações articuladas de combate à pobreza; b) ação integrada para a criança e o adolescente; c) otimização dos serviços de seguridade social; e d) instrumentação e defesa da cidadania.

Na estratégia de modernização do Estado, foram as seguintes: a) continuidade da reforma administrativa e patrimonial com vistas à consolidação de um Estado moderno e eficiente (o que veio a ocorrer de forma mais evidente e intensa a partir da ação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)), em 1995; b) constitucionalidade e cidadania; c) consolidação das funções indelegáveis do Estado: defesa e relações exteriores; e d) articulação da ação pública, via planejamento moderno, com implantação de um Sistema Unificado de Planejamento, Orçamento e Gestão – interessante observar que isso ainda não se concretizou, não obstante seja de extrema relevância para o adequado funcionamento do sistema de planejamento, orçamento e gestão da administração pública.

O PPA 1991-1995, com sua complementação pela revisão para o período de 1993 a 1995, como primeira experiência de planejamento normativo de médio prazo nos termos fixados pelas normas introduzidas pela Constituição de 1988, mostrou, por um lado, um avanço no planejamento orçamentário governamental, representando verdadeira retomada da sua importância, após período em que foi pouco levado em consideração.

Contudo, por outro lado, como primeira experiência, conforme registrado, não foi bem-sucedido, pelas razões já apontadas, e, como registrou Ronaldo Garcia, também por não passar de “carta de intenções introdutória – sempre bastante generosa e audaciosa –, seguida de orçamento plurianual de investimentos e das

demais despesas exigidas, sem nenhum nexo com as intenções anunciadas”<sup>63</sup> (o que, como se verá, não obstante os aperfeiçoamentos que se seguiram, não se alterou significativamente, sendo ainda hoje procedente, ao menos em parte, a crítica).

Embora não se possa dizer que essa primeira experiência tenha alcançado os resultados esperados, especialmente em função da instabilidade política e econômica do período, que em muito dificultou a implementação de um planejamento preciso, há que se reconhecer um saldo positivo, pois, como se verá a seguir, passou a ser implementado e aperfeiçoado a cada nova edição, tanto no âmbito federal quanto nos demais entes da federação, em processo contínuo que se vê encontrar-se ainda em fase de busca de um modelo ideal e de uma regulamentação.

### 3.4.2.2 *O Plano Plurianual 1996-1999*

O ano de 1994, sob o governo do presidente Itamar Franco, foi marcado pela estabilização da moeda, com o advento do Plano Real, a substituição da moeda e a drástica redução do processo inflacionário.

Eleito no final do ano, tomou posse em 1995 o presidente Fernando Henrique Cardoso para exercer o mandato no período de 1995 a 1998, podendo, então, preparar um Plano Plurianual para o período de 1996 a 1999, já sob condições econômicas mais favoráveis para um planejamento orçamentário governamental.

O PPA para o período de 1996 a 1999, Lei n. 9.276, de 9 de maio de 1996, elaborado para o primeiro período de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, tinha uma diretriz fundamental e básica: a necessidade de consolidação e estabilização de preços, além de três estratégias a orientar a ação do Governo no período: a) a construção de um Estado moderno e eficiente; b) a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais do País; e c) a modernização produtiva da economia brasileira (Anexo, item I).

Associadas a cada uma dessas estratégias, são estabelecidas várias diretrizes de ações do Governo (a estratégia “construção de um Estado moderno e eficiente”, por exemplo, tem entre suas diretrizes, além de outras, a consolidação do processo de saneamento das finanças públicas e o aumento da eficiência do gasto público).

O PPA 1996-1999 é autointitulado com um “inconteste caráter social”, mas exhibe como prioridades na alocação de recursos públicos o “investimento em infraestrutura econômica” e a “capacitação de recursos humanos”. A canalização dos recursos também é priorizada para as regiões econômicas mais frágeis.

<sup>63</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. *PPA: o que não é e o que pode ser*, p. 60.

Fixaram-se objetivos e metas, para serem cumpridos de forma regionalizada, direcionando-se a alocação de recursos para as regiões de bases econômicas mais frágeis (Anexo, item I.2), que se estruturam por áreas temáticas e por ações e projetos, da seguinte forma (Anexo, item II): I) Infraestrutura econômica, subdivididas nas áreas de transporte, energia e comunicações; II) Recursos hídricos; III) Agricultura; IV) Indústria e comércio exterior; V) Turismo; VI) Ciência e tecnologia; VII) Meio ambiente; VIII) Desenvolvimento social, subdivididas nas áreas de previdência social, assistência social, saúde, educação, saneamento, habitação, desenvolvimento urbano e trabalho; IX) Cultura, justiça, segurança e cidadania; X) Estado e Administração Pública, em que o PPA também coloca como objetivo a intensificação de medidas do Governo “para melhorar a eficiência da gestão pública, capacitando a administração federal para formular e executar políticas governamentais em bases modernas e eficientes, revertendo a degradação dos serviços públicos básicos”; e XI) Defesa Nacional, área em que um dos objetivos é a “execução de pesquisas e desenvolvimento de projetos visando a nacionalização da produção de equipamentos e a obtenção de tecnologia de fabricação de materiais de emprego nas Forças Armadas”, cabendo destacar nesse aspecto a Lei n. 12.598, surgida apenas em 2012 (22 de março), que estabeleceu normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa.

No objetivo “Desenvolvimento social”, merecem destaque as áreas da previdência social e da educação, sobre as quais cabem algumas considerações.

Vê-se claramente que os objetivos fixados no âmbito da previdência social vieram a se concretizar em reformas constitucionais ocorridas anos depois, posteriores até mesmo ao período do plano, consoante se pode constatar de alterações em redações de artigos constitucionais em decorrência, principalmente, das Emendas Constitucionais ns. 20, de 15 de dezembro de 1998, e 41, de 19 de dezembro de 2003.

No setor da educação, vários objetivos acabaram sendo acolhidos na Lei n. 9.394, que veio a ser publicada em 20 de dezembro de 1996 para estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, que, além das disposições especificamente voltados à área educacional propriamente dita, trouxe disposições relevantes ao aspecto orçamentário, federativo e de planejamento, regulamentando divisões de atribuições entre os entes da federação, formas de financiamento e distribuição de recursos, programas e planejamento, com a referência expressa à incumbência da União na elaboração do Plano Nacional de Educação, que surgiu posteriormente, com a Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

O tema será tratado de maneira mais detalhada em capítulo próprio, destinado ao planejamento setorial no âmbito da educação, ficando aqui apenas este breve registro.

Breve menção também merece ser feita ao setor de desenvolvimento urbano, em que um dos objetivos é o “aperfeiçoamento do marco jurídico-institucional para o desenvolvimento urbano no País, baseado na gestão descentralizada das ações e na cooperação entre as três esferas de governo”. E, na área da habitação, outro objetivo correlato é “a estruturação da legislação fundiária, propiciando a adequada regulação do uso e ocupação do solo urbano”. São objetivos cuja concretização se tornou factível a partir do surgimento do Estatuto das Cidades, pela Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.

No objetivo “Estado e Administração Pública”, cabe destaque à Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 – publicada, portanto, ainda no período do PPA –, que trouxe um grande impulso a esse objetivo, promovendo significativas alterações constitucionais no sentido de modernizar a Administração Pública, destacando-se, entre outros e principalmente, a introdução do princípio da eficiência no *caput* do art. 37.

Nessa área temática, está compreendida a preocupação com o planejamento, com objetivos fixados especificamente para “planejamento e administração pública”, que são interessantes reproduzir.

Entre as medidas voltadas à administração pública, cuja preocupação com o aumento da eficiência é coerente com a reforma que se produzia à época, e sobre a qual já se fez referência anteriormente, foram estabelecidos os seguintes objetivos:

- a) redefinição do papel e das competências do Estado para melhorar a alocação de recursos e o compartilhamento de suas responsabilidades com as demais esferas de governo;
- b) promoção da descentralização das ações de governo a gestores governamentais e não governamentais;
- c) concessão de maior autonomia às entidades da administração indireta, vinculada ao cumprimento de objetivos preestabelecidos;
- d) reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, para elevar a eficiência na prestação de serviços à população;
- e) fortalecimento institucional do setor público para o cumprimento das funções de concessão, regulação e fiscalização em áreas abertas à atuação do setor privado;
- f) manutenção e adequação da infraestrutura física, inclusive informatização, necessária ao bom desempenho das funções de Estado, mediante ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- g) capacitação sistemática de recursos humanos, com a criação de instrumentos de incentivo por mérito e eficiência do servidor.



No que tange mais especificamente ao planejamento, destaca-se o objetivo

“fortalecimento das atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações governamentais, por meio do aprimoramento metodológico, da capacitação técnica e gerencial, da operacionalização de sistemas de informações e do tratamento adequado dessas informações”.

O PPA também coloca como objetivo a intensificação de medidas do Governo “para melhorar a eficiência da gestão pública, capacitando a administração federal para formular e executar políticas governamentais em bases modernas e eficientes, revertendo a degradação dos serviços públicos básicos”.

Na área fiscal e fazendária, um dos objetivos é a “modernização e aperfeiçoamento da gestão financeira federal, redefinindo e aprimorando os instrumentos de administração da dívida pública interna e externa”. Trata-se de medida que, como outras às quais se fará referência oportunamente, veio a ser implementada muitos anos depois, já sob a égide de outro PPA, como se vê nesse caso, em que a Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003, determinou que se desse tratamento prioritário às administrações tributárias (nova redação do art. 37, XXII), inclusive permitindo a vinculação de receitas de impostos quando destinados à realização de atividades da administração tributária (nova redação do art. 167, IV).

Na mesma área, outro objetivo é a “reestruturação do Sistema de Controle Interno, dotando o Poder Executivo de informações confiáveis sobre o andamento de ações, programas e projetos governamentais”, o que, à semelhança do que foi mencionado no parágrafo anterior, veio a ocorrer com a Lei n. 10.080, de 6 de fevereiro de 2001, que organizou o sistema de planejamento orçamentário governamental, contabilidade e controle interno. A lei estabeleceu os órgãos envolvidos, as finalidades e as funções do sistema de planejamento, bem como da administração financeira, a contabilidade federal e o sistema de controle interno, este último com funções que cresceram no âmbito do planejamento, especialmente em razão de sua missão constitucional de avaliar o cumprimento das metas do PPA e os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária (Constituição, art. 74).

Em agosto de 1996, é lançado o Programa Brasil em Ação, que escolheu 42 empreendimentos em caráter prioritário do PPA 1996-1999, visando a incentivar investimentos em infraestrutura econômica e desenvolvimento social que pudessem melhorar a competitividade da economia, reduzir os desequilíbrios regionais, atrair investimentos privados e viabilizar as parcerias público-privadas. Deu-se início à implantação de um novo modelo de gestão pública, voltado a alcançar resultados por meio de um sistema de gerenciamento intensivo. As ações governamentais passaram a ser organizadas sob a forma de projetos, com a designação de um

gerente, estabelecendo-se objetivos e metas, com programação física e financeira, controle de custos, prazos e qualidade, tudo isso controlado por um sistema de informações gerenciais.<sup>64</sup>

O programa foi concluído em dezembro de 1999, ficando alguns dos projetos, cujas metas não foram atingidas, incluídos no PPA 2000-2003.

A análise do PPA 1996-1999 permite constatar com bastante clareza que foi elaborado com a natureza de um verdadeiro planejamento econômico governamental, estabelecendo diretrizes e objetivos muitas vezes de caráter nacional, amplos e abrangentes, que tiveram papel fundamental na indicação e orientação das importantes reformas constitucionais surgidas durante e mesmo após o período do plano, muitas delas sem necessariamente importarem em implicações de natureza orçamentária. Ronaldo Garcia segue nessa linha ao asseverar que

“o PPA 1996/1999, apesar de introduzido por um discurso mais ambicioso, não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI. Quando busca fazê-lo, pela abrangência dos assuntos do texto de apresentação, não destaca ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, entre outros, que pudessem conformar algo mais. Alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo”.<sup>65</sup>

Os principais elementos que permitem reconhecê-lo como um planejamento orçamentário governamental vieram a aparecer no anexo com as tabelas, contendo a especificação, para cada área temática, das ações, objetivos e metas, de forma regionalizada, notando-se estarem construídas de maneira ainda incipiente em termos de técnicas de planejamento.

### 3.4.2.3 O Plano Plurianual 2000-2003

O Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003 foi certamente o de maior relevância para o avanço do planejamento orçamentário governamental brasileiro, com uma mudança de paradigma na forma de elaboração dos PPA. Materializado na Lei Federal n. 9.989, de 21 de julho de 2000, foi o primeiro PPA implementado após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Teve, entre outros destaques, importância por intensificar a integração entre planejamento e programação orçamentária, inovando ao estabelecer o programa

<sup>64</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *O desafio do planejamento governamental*, p. 16.

<sup>65</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003, p. 26.

como unidade básica de organização do PPA e consolidando a classificação funcional-programática nas três esferas de governo. Essa classificação passou a ser feita exclusivamente no nível da função e da subfunção, consideradas categorias para a análise de políticas. Teve o objetivo, também, de fazer com que os programas se referissem à solução de problemas precisamente delimitados, e cada programa passou a ser identificado por ações, que se desdobram em projetos e atividades, além de operações especiais.<sup>66</sup> A compatibilização entre o PPA e os orçamentos anuais importou em uma complexa e trabalhosa tarefa de revisão de todos os programas e ações orçamentárias, de modo a torná-los perfeitamente relacionados entre si, e os novos programas passaram a ser elaborados já nos formatos do PPA,<sup>67</sup> importando inclusive em alteração nas estruturas dos Ministérios, para facilitar a implementação do PPA, de modo a induzir a administração a “suprimir as superposições e priorizar as ações finalísticas em detrimento das atividades-meio”.<sup>68</sup> O PPA 2000-2003 foi responsável “por reorganizar toda a ação do Estado em um modelo de integração entre plano, orçamento e gestão, que estabeleceu o programa de governo como unidade de gestão com foco em resultados”, como destaca Luiz Fernando Paulo.<sup>69</sup>

Consolidou a utilização dos planos e orçamentos como instrumentos de uma administração pública “gerencial”, voltados à busca de resultados,<sup>70</sup> como fica claro na mensagem de encaminhamento:

“Como se sabe, os programas do Plano Plurianual – PPA deixaram de ser uma simples forma de classificação de gastos e passaram a ser um conjunto integrado de ações que busca resultados. Cada ação deve ajustar-se nesse conjunto como uma peça importante, com finalidade específica e sempre identificada com as causas do problema ou

---

<sup>66</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*, p. 61-62.

<sup>67</sup> GARTENKRAUT, Michael. *Fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul*. Relatório técnico. Brasil: uma análise do Plano Plurianual 2000/2003, p. 58.

<sup>68</sup> GARTENKRAUT, Michael. *Fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul*. Relatório técnico. Brasil: uma análise do Plano Plurianual 2000/2003, p. 62.

<sup>69</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 17.

<sup>70</sup> “A primary objective of the PPA 2000-2003 is to improve impact of government programs through a more results-oriented, ‘managerial’ public administration. Explaining why the government launched the new planning initiative, the Ministry of Planning web site emphasizes that ‘the society wants public administration with results orientation, which translates into more food, employment, security, schools, hospitals, housing, water and sewage’” (WORLD BANK. *Brazil planning for performance in the federal government*. Review of plurianual planning, p. 16).

demanda que exigiu a criação do programa. Para que a execução – orçamentária, financeira ou física – de cada programa não dê margem a dúvidas, um dos requisitos é que não haja ações conflitantes entre si. É importante também que as ações sejam claras e objetivas, de modo a não gerar dúvidas quanto à sua finalidade, e não se transformem em rubricas que abriguem indiscriminadamente qualquer tipo de gasto”.

Destaque-se, também, a referência à clareza dos programas, de modo a evitar os chamados “programas guarda-chuva”, que, em face da sua pouca especificidade, permitem abranger quaisquer despesas, prejudicando a transparência dos gastos e o próprio planejamento. Fica clara, ainda, a organização das ações do governo federal com foco nas finalísticas, a estruturação dos programas e a adoção de modelo de gerenciamento orientada para a obtenção de resultados.<sup>71</sup>

Esse aperfeiçoamento na forma de elaboração e apresentação da proposta resultou de trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) em 1997, concretizando-se no Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998, que estabeleceu normas para a elaboração e a execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União.<sup>72</sup> Alguns dos conceitos trazidos no decreto foram aclarados na Portaria n. 117, de 12 de novembro de 1998, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), substituída em seguida pela Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, nas quais também se desdobrou a categoria das funções em subfunções. Nesses instrumentos normativos, estabeleceu-se que “toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano (vigente de 2000 a 2003)”.<sup>73</sup> Além disso, previu-se que cada programa deveria conter objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tem por objetivo modificar, as metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo, as ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias para atingir o

<sup>71</sup> GARTENKRAUT, Michael. *Fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul*. Relatório técnico. Brasil: uma análise do Plano Plurianual 2000/2003, p. 59.

<sup>72</sup> Ronaldo Garcia destaca ainda que “o GTI, que concluiu seus trabalhos em dezembro de 1997, buscou fazer do PPA um plano de governo e um instrumento viabilizador da integração dos objetivos estratégicos com o orçamento, mediante definições e conceituações das principais categorias do PPA, da LDO e do OGU (...) 3) Os programas passariam a ser integrados por ações. Nos programas orçamentários, as ações foram desdobradas em objetivos e atividades e a cada um destes corresponderia um produto, com sua respectiva meta” (*PPA: o que não é e o que pode ser*, p. 61-62).

<sup>73</sup> Art. 1º, Decreto n. 2.829/1998. Definiu-se “ação finalística” como “aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade” (idem, parágrafo único).

objetivo e a regionalização das metas por Estado. Os programas caracterizados por ações continuadas deveriam ter prazo definido para atingir metas quantitativas e de produtividade. Eliminaram-se, ademais, as categorias de classificação “subprograma”, “subprojeto” e “subatividade”.

Outra inovação que merece destaque foi na metodologia com que foi preparado, dando enfoque programático ao planejamento e aos orçamentos. A coordenação da elaboração do PPA 2000-2003 foi desempenhada tanto pela Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA) quanto pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Como estratégia de implementação, foi necessário adotar programas de treinamento de servidores, para que se habilitassem a lidar com os novos conceitos de planejamento orçamentário (por exemplo, como operar adequadamente a categoria funcional-programática) e com o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Nesse PPA, deu-se também ênfase à criação e ao aperfeiçoamento de mecanismos para a avaliação e o controle das ações, especialmente em função da necessidade de aferir os resultados, que passaram a ter especial relevância com a nova sistemática implantada.

O PPA 2000-2003 estabeleceu como diretrizes consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado, promover o desenvolvimento com geração de emprego e oportunidades de renda, combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social, além de consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos. Por iniciativa do Congresso, agregaram-se ainda, como diretrizes, a redução das desigualdades inter-regionais e a promoção dos direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação. Os 350 programas que dele constaram compuseram o assim chamado “Plano Avanço Brasil”.

Além das diretrizes fixadas, esse Plano Plurianual estabeleceu como objetivos o controle da inflação e a promoção do desenvolvimento, por meio de um ajuste fiscal rigoroso, com programas de aumento na arrecadação tributária, observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, recém-promulgada, e a gestão integrada entre o PPA e os orçamentos, visando a uma maior compatibilidade entre receitas e despesas. Estabeleceu, ainda, a possibilidade de parcerias com o setor privado para os investimentos públicos.

Os eixos nacionais de desenvolvimento permitiram identificar e sistematizar os grandes problemas nacionais nas diversas áreas (energia, transportes, telecomunicações, desenvolvimento social, meio ambiente, informação e conhecimento), e, a partir deles, criarem-se os programas orçamentários e respectivas ações e projetos. Esses eixos serviram de referência para a organização espacial das ações e para a

escolha de projetos aptos a modificar estruturas, que puderam lhe conferir a característica de um plano de desenvolvimento nacional. Destacaram, também, a possibilidade de “alavancar” a capacidade de investimentos, por meio da parceria com outros entes federativos, com o setor privado e organismos internacionais.<sup>74</sup>

#### 3.4.2.4 O Plano Plurianual 2004-2007

O Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007 foi instituído pela Lei n. 10.933/2004, posteriormente alterada por leis que procederam à ajuste e à revisão do PPA para o restante do período (especialmente Leis ns. 11.044/2004, 1.318/2006 e 11.450/2007).<sup>75</sup>

Esse plano não introduziu mudanças significativas na metodologia de elaboração adotada pelo PPA 2000-2003. Ao contrário, os conceitos, os fundamentos metodológicos, o modelo de gestão e a organização por programas foram mantidos.<sup>76</sup> A inovação trazida pelo plano, entretanto, deu-se em outro setor: o da participação na definição dos programas, que serviu de mote para o nome fantasia “Brasil de Todos”.

Primeiro plano apresentado sob o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o PPA 2004-2007 destaca a maior participação social nas escolhas das políticas públicas, buscando implantar “um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade, marcado pela transparência, solidariedade e corresponsabilidade”.<sup>77</sup>

A estratégia participativa foi colocada em prática por meio da realização de reuniões técnicas envolvendo diversos órgãos governamentais e a sociedade civil, em fóruns de discussão. Essa experiência de debates deveria ocorrer não apenas na fase de elaboração, mas também de implementação do plano, nas etapas em que se processassem suas revisões.

O PPA 2004-2007 é composto de quatro anexos: Anexo I – Orientação Estratégica do Governo; Anexo II – Programas de Governo; Anexo III – Órgão Responsável por Programas de Governo; e Anexo IV – Programas Sociais.

<sup>74</sup> MARTINS, Humberto F. *Avança Brasil e a gestão empreendedora: uma análise de modelos de planejamento e gestão governamental. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, p. 2.

<sup>75</sup> O PPA previu, no bojo de seu texto, uma revisão a ser feita anualmente, nos termos do art. 5º e § 1º, determinando que cada alteração ou exclusão seja feita por projeto de lei específico ou por meio de revisão anual, este último devendo ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

<sup>76</sup> CALMON, Kátia Maria N.; GUSSO, Divonzir A. A experiência de avaliação do plano plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, p. 27.

<sup>77</sup> Lei n. 10.933/2004, Anexo I, p. 4.

A Orientação Estratégica de Governo, exposta no Anexo I,<sup>78</sup> estrutura-se em três “Megaobjetivos”, a saber:

- Megaobjetivo I – Inclusão social e redução das desigualdades sociais, que se desdobra em dez desafios.
- Megaobjetivo II – Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais, substanciado em onze desafios.
- Megaobjetivo III – Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia, que se concretizará por meio de nove desafios.

Por meio deles, pretende-se mudar o País e melhorar a vida dos brasileiros, enfrentando aqueles que são considerados os problemas fundamentais: “os problemas fundamentais a serem enfrentados são a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das classes trabalhadoras”.<sup>79</sup>

Esses megaobjetivos, desdobrados em desafios (anteriormente denominados “macro-objetivos”), acolheram algumas das sugestões oriundas dos fóruns de discussão. A elaboração do plano contou, também, com a participação do recém-criado Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, composto por membros do governo e representantes da sociedade civil, sendo encaminhada a proposta elaborada pelo Presidente da República e pelo Ministério do Planejamento.

Em uma segunda fase do processo de elaboração, deveriam ser estabelecidas orientações estratégicas setoriais. Nessa etapa, porém, não houve uma metodologia bem definida sobre como cada ministério deveria traçar tais orientações.<sup>80</sup> Assim, as propostas originais de cada órgão governamental foram bastante heterogêneas, mesmo devido à insuficiente capacitação técnica das equipes. A superposição de objetivos demonstrou, ainda, a falta de coordenação entre os diferentes órgãos.

A terceira fase de formulação do plano desdobrou-se em uma etapa quantitativa e em outra qualitativa. Nesta, os órgãos setoriais definiram os objetivos dos programas. Naquela, os montantes orçamentários necessários para o seu cumprimento.

---

<sup>78</sup> Em que se destaca o aspecto participativo, tendo sido esse tipo de nova estratégia debatida na ENAP e com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, além dos Fóruns da Participação Social nos Estados e Distrito Federal.

<sup>79</sup> Lei n. 10.933/2004, Anexo I, p. 6.

<sup>80</sup> CALMON e GUZZO, *A experiência...*, p. 29.

Construiu-se uma Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo, exposta a partir desse PPA, que busca a

“inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia”.<sup>81</sup>

E reconhece a importância do planejamento e o papel do PPA para o sucesso desse processo:

“Não se faz uma mudança desse porte sem planejamento. O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) foi construído para mudar o Brasil. Inaugura um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além de 2007, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. É a peça-chave do planejamento social e econômico do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O PPA confere racionalidade e eficácia às ações do Governo Federal na direção dessas profundas mudanças”.<sup>82</sup>

Destaca e ressalta o papel do Estado nessa missão, reconhecendo as falhas ainda presentes no sistema de planejamento governamental:

“Para implantar esse projeto de desenvolvimento é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. A ausência de um projeto de desenvolvimento resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes. Na esfera social, por exemplo, acumularam-se programas superpostos, com poucos resultados práticos. É preciso uma virada total na forma de planejar. Dadas as características atuais do Estado, da sociedade e do sistema produtivo brasileiros, a atividade de planejamento deve ser compreendida como coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado”.

E mostra que o planejamento estratégico das ações de governo tem papel fundamental para compatibilizar os objetivos a alcançar os melhores resultados.<sup>83</sup>

Outro traço distintivo do PPA 2004-2007 foi a criação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual.<sup>84</sup> O Sistema de Informações Ge-

<sup>81</sup> Lei n. 10.933/2004, Anexo I, p. 7.

<sup>82</sup> Lei n. 10.933/2004, Anexo I, p. 6.

<sup>83</sup> Lei n. 10.933/2004, Anexo I, p. 7.

<sup>84</sup> O art. 9º, com redação dada pela Lei n. 11.318/2006, prevê caber ao Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada ano, o relatório de avaliação do Plano.



renciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPlan) permite a integração entre as pessoas responsáveis pela elaboração, pelo monitoramento, pela avaliação e pela revisão dos programas do PPA, possibilitando um melhor gerenciamento do andamento dos programas. Os aspectos gerenciais que caracterizaram o Plano Avança Brasil se manifestaram, aí, como a origem de uma preocupação com os resultados obtidos em núcleos programáticos de atuação. O referido sistema teve o fim de aperfeiçoar a transparência às ações do governo (por meio de informações sobre o desempenho dos programas executados) e auxiliar a tomada de decisão (trazendo informações úteis à melhoria progressiva dos programas do plano).

A avaliação do plano passou a contar, também, com uma Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA), à qual coube verificar e consolidar as avaliações dos gerentes dos programas.

Não obstante as inovações que colaboraram para o aperfeiçoamento da elaboração e, principalmente, monitoramento e avaliação do plano, vê-se ainda ser o sistema incipiente, registrando-se falhas no processo. O relatório de auditoria emitido pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG), órgão vinculado ao TCU, destacou o problema da pouca precisão na formulação das estratégias de governo e dos objetivos dos programas. Outro ponto levantado é que a maioria dos programas acaba não apresentando os indicadores – ou seja, parâmetros para o controle do desempenho – mínimos para aferir a execução do plano. Um terceiro ponto foi a confusão entre a apresentação dos problemas e das causas.<sup>85</sup>

No período do PPA 2004-2007, veem-se evidências claras – que depois se confirmam por outras, como se verá –, de falta de atenção e empenho dos governantes com o PPA como instrumento de planejamento, o que é um dos principais motivos de sua pouca efetividade. Ronaldo Garcia observa com propriedade a substituição do PPA por outros instrumentos de planejamento (alguns se mostram, inclusive, juridicamente mais frágeis, como também será objeto de análise oportunamente), mitigando a importância do PPA:

“Em 2004, ocorreram as metas presidenciais, um conjunto de programas e ações selecionados entre todos os listados no PPA, segundo importância a estes atribuída pela Presidência da República. Em janeiro de 2007, ano de elaboração do plano (referindo-se ao PPA 2008-2011), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é anunciado ao país, indicando os projetos prioritários para o desenvolvimento nacional. Em abril de 2007, tem início a construção da Agenda Social em processo coordenado pela Casa Civil, que ocorreu em paralelo à elaboração do PPA 2008-2011. Mais ou menos

---

<sup>85</sup> BAPTISTA, Renata Ribeiro. TCU – Proc. 015271/2003-4. Controle do Plano Plurianual 2004/2007 pelo Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito do Estado*, p. 361-362.

nessa época, o Ministério da Educação (MEC) estava aprontando o Plano de Desenvolvimento da Educação, também de forma dissociada da montagem do PPA. O MP teve de ser criativo para incorporar nominalmente as três iniciativas na mensagem que encaminhava o PPA ao Congresso Nacional. São evidências fortes de que o PPA, por não ser seletivo e ser construído sem dar destaque às prioridades do governo, não consegue anunciar os objetivos maiores de cada governante. Com isso, deixa de atrair a atenção da alta direção para sua concepção e sua organização, reduzindo-se ao mero cumprimento de disposição constitucional, ainda não regulamentada e não situada no mais amplo processo de planejamento do desenvolvimento nacional”.<sup>86</sup>

### 3.4.2.5 O Plano Plurianual 2008-2011

A Lei Federal n. 11.653, de 7 de abril de 2008,<sup>87</sup> instituiu o Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011, que apresenta como objetivo responder ao “desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais”.<sup>88</sup>

Tem apenas três anexos: Anexo I – Programas Finalísticos; Anexo II – Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais; Anexo III – Órgãos Respon-sáveis por Programas de Governo. Os programas destinados a *operações especiais* foram excluídos do PPA.

Organizou as ações do governo em três grandes eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade, a serem promovidos por meio de três agendas prioritárias, que justificam a denominação que lhes foi conferida, “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade”: o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC); a Agenda Social; e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), destacando como prioritários, com precedência sobre as demais ações governamentais, as que integrem o Plano Piloto de Investimentos (PPI) e o PAC.

O PAC, lançado em janeiro de 2007, constitui-se de um conjunto de obras estratégicas para superar gargalos no desenvolvimento do país e promover o desenvolvimento econômico, priorizando investimentos em várias áreas, como infraestrutura, especialmente nos setores de transporte, energia, saneamento e recursos hídricos, entre outros, partindo da constatação de que os investimentos para tanto são necessários.<sup>89</sup> A Seção III (Lei n. 11.653/2008, arts. 11 a 14) é inteiramente

<sup>86</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. *PPA: o que não é e o que pode ser*, p. 443.

<sup>87</sup> Posteriormente parcialmente atualizada pela Lei n. 12.352, de 2009.

<sup>88</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011*, p. 9.

<sup>89</sup> O PAC será objeto de análise específica em item próprio.

dedicada ao PAC, o que demonstra a importância desse plano para o planejamento governamental orçamentário. O art. 11 define que “as ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC constantes do Plano Plurianual 2008-2011 integram as prioridades da Administração Pública Federal, e terão tratamento diferenciado durante o período de execução do Plano, na forma do disposto nesta Lei”, estabelecendo medidas como a autorização para que sejam suplementadas por decreto, até o limite de 30%, dotações consignadas nas ações do programa.<sup>90</sup>

A Agenda Social, que compreende “um conjunto de iniciativas prioritárias para ampliar oportunidades à parcela mais vulnerável da população, mediante uma política garantidora de direitos, a ser efetivada com gestão integrada e pactuação federativa entre União, estados e municípios” a seu turno, congregou, na área de educação, ações consideradas prioritárias para os mais necessitados, com ênfase nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares, no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública.<sup>91</sup>

Por fim, o PDE, que também integra a Agenda Social, lançado anteriormente ao próprio PPA, e que reúne “um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica”,<sup>92</sup> capaz de formar indivíduos que possam assumir posturas críticas e criativas, mediante sistemas educacionais que estejam adequados às peculiaridades regionais e sejam voltados ao desenvolvimento econômico e social, “garantindo a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade”.<sup>93</sup>

A agenda de prioridades prevista no PAC, na Agenda Social e no PDE se desdobrou em dez objetivos do governo: inclusão social e redução das desigualdades; crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; acesso à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade; fortalecimento da democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; implantação de infraestrutura eficiente e integradora do território nacional; redução das desigualdades regionais a partir das potencialidades

---

<sup>90</sup> Lei n. 11.653/2008, art. 12.

<sup>91</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011*, p. 10 e 13.

<sup>92</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011*, p. 16.

<sup>93</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. Razões, princípios e programas, p. 6.

locais; fortalecimento da inserção soberana internacional e integração sul-americana; elevação da competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; promoção de um ambiente social pacífico e garantia da integração dos cidadãos; e promoção do acesso com qualidade à seguridade social.

Os programas na área da saúde apresentaram algumas mudanças importantes. O número de programas da saúde passou por uma redução significativa com relação ao PPA 2004-2007: de 24 para 13. Tratou-se de um esforço para reorganizar os planos de investimentos e as prioridades do Ministério da Saúde. Entre o conjunto de iniciativas na área, é importante também dar destaque ao Sistema de Planejamento do Sistema Único da Saúde (PlanejaSUS), cujo objetivo é coordenar o processo de planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS) nas três esferas de governo, sobre o qual se falará oportunamente, em item específico. Como a maior parte dos programas da saúde envolve decisões descentralizadas, é uma medida importante para sua coordenação.

Já no que tange às políticas de trabalho e renda, não houve muitas alterações. Os programas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) têm se mostrado bastante estáveis ao longo do tempo, e a única alteração de alguma importância foi a exclusão do programa *Primeiro Emprego*, cujas ações estão abrigadas, hoje, no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Juventude. Apesar dessa estabilidade, há duas iniciativas de pouca transparência que tomam boa parte dos recursos do MTE. A primeira delas é a definição de linhas de crédito por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que, por compor-se de recursos extraorçamentários, faz parte do PPA, mas não da lei de orçamento. A outra é a atuação normativa do MTE, em que apenas o custeio dos Fóruns Nacionais do Trabalho consta do plano.<sup>94</sup>

Releva destacar a especial referência à gestão do Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011, que mereceu todo um capítulo (capítulo II, arts. 7º a 21), incluindo em seu texto a observância dos princípios da Administração Pública da eficiência (que tem estatuto constitucional no art. 37), eficácia e efetividade (Lei n. 11.653/2008, art. 7º), mediante processo de gestão que abrange sistemas de implementação, monitoramento, avaliação e revisão.

Manteve o sistema de revisões anuais, a serem propostas pelo Poder Executivo por meio de projetos de lei específicos, quando necessário (Lei n. 11.653/2008, art. 15), autorizando a inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual por meio de

---

<sup>94</sup> BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, p. 12-14.

leis prevendo a abertura de créditos especiais, exigindo para tanto a apresentação das informações referentes às projeções plurianuais (Lei n. 11.653/2008, art. 15, § 5º).

Normas complementares para a gestão do plano foram estabelecidas no Decreto n. 6.601, de 10 de outubro de 2008, estabelecendo que a gestão do PPA 2008-2011 orientar-se-á para resultados e será composta de dois níveis: o estratégico e o tático-operacional. O nível estratégico compreende os objetivos de governo e os objetivos setoriais, e o tático-operacional, os programas e as ações. A gestão do plano, coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, far-se-á, no nível estratégico, por meio do Comitê de Gestão do PPA, da Secretaria-Executiva, da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) e das Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA); e no nível tático-operacional, pelos Gerentes de Programa, Gerentes-Executivos de Programa, Coordenadores de Ação, e Coordenadores Executivos de Ação.

Um aspecto de grande relevância em relação ao PPA 2008-2011 foi destacado pelo Tribunal de Contas da União, por ocasião do acompanhamento realizado nos procedimentos de elaboração do referido PPA, que constam do Acórdão 102/2009. Trata-se das dificuldades relacionadas com a cultura da administração pública, que ainda não se mostra adaptada a um novo modelo de gestão voltado a resultados. Uma questão recorrente, presente até os dias de hoje, e não resolvida. O TCU constatou ter o PPA 2008-2011 mantido o modelo de orçamento por resultados vigente nos PPA anteriores, com o programa sendo elemento de integração entre o planejamento e o orçamento, voltados a resolver um problema.<sup>95</sup> Observa, contudo, após investigações em órgãos da administração pública federal, que, embora o modelo de gestão dê ênfase ao desempenho, “a sua institucionalização não veio precedida de uma mudança na estrutura da administração pública, quer dizer, não existe ainda uma responsabilização por resultados”,<sup>96</sup> e, não obstante os esforços que têm sido feitos para promover o envolvimento dos gestores e servidores com os resultados dos programas governamentais, isso não tem surtido o efeito desejado, o que é fundamental, pois “a incorporação do modelo de orçamento por resultados exige uma mudança cultural em uma estrutura organizacional ainda enraizada de viés burocrático”. Identifica a dificuldade na elaboração de indicadores de boa qualidade, pela falta de proximidade dos gestores com as metodologias de elaboração dos programas, e a falta de comprometimento dos órgãos com os indicadores formulados

---

<sup>95</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 102/2009* – TCU – Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, sessão de 4.2.2009, p. 4.

<sup>96</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 102/2009*, p. 6.

para o PPA, que veem como formalidade burocrática a ser cumprida.<sup>97</sup> O Relator Min. Augusto Nardes, em seu voto, destaca a importância do PPA como instrumento de planejamento e gestão, considerando-o “peça política máxima”, que deve dar “corpo às plataformas apresentadas pelo Presidente da República durante a campanha eleitoral”, ressaltando que devem ser criadas as condições para que “a administração pública avance na moderna gestão por resultados”, por meio de um adequado planejamento, ressaltando a necessidade de aperfeiçoamento da adequação dos indicadores dos programas.<sup>98</sup> O Min. Aroldo Cedraz, em declaração de voto, segue na mesma linha, afirmando ter “a firme convicção de que um dos grandes desafios da administração pública brasileira é o aprimoramento da gestão, que passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de uma sistemática de planejamento eficiente, eficaz e efetiva”, e que os progressos do sistema de planejamento se mostraram bastante auspiciosos, e possibilitarão a melhoria do desempenho da administração pública, com uma gestão mais eficiente dos recursos e viabilizarão a responsabilização social dos gestores.<sup>99</sup>

Vê-se, portanto, haver uma preocupação e um avanço significativos no sentido de aperfeiçoamento do planejamento segundo as mais modernas técnicas de gestão pública, representando um passo importante, que tem se aperfeiçoado, ainda que não se verifique efetivamente, na realidade, uma efetiva concretização dessas medidas, especialmente em razão de uma cultura não incorporada de um novo modelo de gestão, nem a adoção integral do modelo pelos demais entes da federação.

### 3.4.2.6 O Plano Plurianual 2012-2015

Na Lei n. 12.593/2012, que instituiu o PPA 2012-2015, nota-se o reconhecimento formal do planejamento governamental como um processo mais amplo, do qual o PPA é um instrumento: “O planejamento governamental é atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas” (art. 2º), sendo o PPA 2012-2015 o “instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão de políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável” (art. 3º).

O PPA 2012-2015 trouxe algumas alterações importantes em relação aos planos anteriormente aprovados. Os instrumentos de planejamento orçamentário da

<sup>97</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 102/2009*, p. 26.

<sup>98</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 102/2009*, p. 29-30.

<sup>99</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 102/2009*, p. 31.

ação governamental foram reformulados em alguns aspectos essenciais para a compreensão da formulação dos planos plurianuais.

Destaque cabe à adoção de um caráter mais estratégico para o plano. Isso resultou em uma reorganização do Plano Plurianual no qual os instrumentos “programa” e “ação”, centrais para a articulação entre o PPA e a lei orçamentária, foram substituídos por “programas temáticos”, “objetivos” e “iniciativas”; a “ação” foi excluída dos planos plurianuais e se tornou um elemento de organização exclusivo dos orçamentos anuais. A “iniciativa” passa a fazer o papel de integração entre o plano e o orçamento. Com isso, critica Luiz Fernando Paulo, “o programa perde o escopo de organizar a gestão, tornando-se apenas um agregador de diversos objetivos reunidos sob um determinado tema”.<sup>100</sup>

O PPA 2012-2015 foi elaborado a partir de uma estrutura em três dimensões: estratégica; tática; e operacional. A dimensão estratégica corresponde “a orientação estratégica que tem como base os Macrodesafios e a visão de longo prazo do Governo Federal”; a dimensão tática “define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada”, vinculando “os Programas Temáticos para consecução dos Objetivos assumidos, estes materializados pelas Iniciativas expressas no Plano”; e a dimensão operacional “relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento”, buscando “a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues”.<sup>101</sup> Estabeleceu-se a competência do PPA para responder pelos níveis estratégico e tático do planejamento orçamentário, fazendo do orçamento anual o principal instrumento da dimensão operacional do plano.

Os “Macrodesafios” (dimensão estratégica, com foco na efetividade) são “diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo e na Visão Estratégica”. O “Programa Temático” (dimensão estratégica, com foco na efetividade) espelha a agenda do governo em cada um dos temas de políticas públicas, e “sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multisetorialidades e a territorialidade”. Cada “Programa Temático” se desdobra em “Iniciativas e Objetivos”. O “Objetivo” (dimensão tática, com foco na eficácia) expressa “o que deve ser feito, refletindo as situações que devem ser alteradas pela implementação de um conjunto

---

<sup>100</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 52.

<sup>101</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*, p. 10.

de Iniciativas”. A “Iniciativa” (dimensão operacional, com foco na eficiência), por sua vez, “declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias”, além de outras ações. Finalmente, os “Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado” são instrumentos que “classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas iniciativas”.<sup>102</sup>

É importante destacar que a cada “Macrodesafio” deve corresponder um “Programa Temático”, cuja elaboração precisa seguir a lógica de organização da atuação do governo federal. Da mesma forma, a agregação de “Iniciativas” em torno a “Objetivos” se articula por meio dos “Programas Temáticos”, com a finalidade de aprimorar a coordenação das ações de governo.

Como exemplos de “Programas Temáticos”, temos “Energia Elétrica”, “Agricultura Irrigada” e “Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)” – áreas que expressam desafios governamentais e agregam, com reflexos também em outros programas, ações consideradas determinantes para o desenvolvimento.

Os “Objetivos” procuram trazer soluções para situações que devem ser alteradas em cada “Programa Temático”, expressando um resultado transformador da situação atual. A orientação tática, a definição de escolhas e a exequibilidade dos resultados devem ser suas características essenciais. Exemplos de “Objetivos” seriam: “aproveitamento do potencial de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica, de forma a ofertar grande quantidade de energia elétrica a baixos preços” (para o Programa Temático “Energia Elétrica”); “promoção de políticas de pesquisa, desenvolvimento e inovação para agricultura irrigada e difusão da tecnologia, por intermédio de uma rede formada pelas instituições de pesquisa, assistência técnica e extensão rural, para otimização do uso do solo e da água e aumento da produtividade” (para o Programa Temático “Agricultura Irrigada”); e “expansão e qualificação da Rede de Urgências e Emergências, induzindo a cobertura de vazios assistenciais, com apoio à implantação e manutenção das Unidades de Pronto Atendimento (UPA), das Salas de Estabilização e do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192)” (para o Programa Temático “Aperfeiçoamento do SUS”).<sup>103</sup>

<sup>102</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*, p. 11.

<sup>103</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*, p. 22.



A “Iniciativa” atua como instrumento de articulação entre o plano e o orçamento, pois as ações orçamentárias, sob o PPA 2012-2015, são criadas a partir daquelas. A cada “Iniciativa” podem corresponder uma ou mais ações orçamentárias. Para o Programa Temático “Energia Elétrica”, no Objetivo exposto anteriormente, algumas iniciativas poderiam ser, exemplificativamente, a “Implantação de Usinas Hidrelétricas”, “Implantação de Pequenas Centrais Elétricas” etc.<sup>104</sup>

Entendeu-se que, com essa reorganização, as categorias adotadas no PPA se tornariam menos rígidas, com mais versatilidade e flexibilidade para a estruturação orçamentária de políticas públicas, podendo-se explicitar, com maior clareza, a identificação, a priorização e a seleção de beneficiários, bem como melhor organizar as relações entre os entes federados e entre as esferas pública e privada. Da mesma maneira, procurou-se estabelecer condições para melhor tratamento da multisetorialidade de diversas políticas. Uma alteração que não se mostrou de todo adequada, tendo sido objeto de severas críticas pelos especialistas de forma geral, como se verá em seguida, principalmente por entenderem que, ao contrário do propagado, houve perda de clareza, tornando as prioridades vagas, o que causa dificuldades tanto na implantação e execução quanto no controle e na transparência.

O PPA 2012-2015 estrutura-se em torno de alguns princípios: participação social; incorporação de informações territoriais para orientar a alocação de investimentos; valorização do conhecimento sobre políticas públicas para a elaboração de programas temáticos; foco na execução dessas políticas; parcerias com estados, municípios, iniciativa privada e sociedade civil; foco na efetividade e na eficácia; e aperfeiçoamento das diretrizes para a alocação orçamentária mais eficiente.

A mensagem presidencial que encaminhou o “Plano Mais Brasil – Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação”, em sua dimensão estratégica para o período, prevê o aproveitamento das potencialidades do país com a finalidade de alcançar um desenvolvimento sustentável, centrado em progresso técnico, e a redução das desigualdades, com inclusão social.

Paralelamente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com o “Plano Brasil sem miséria”,<sup>105</sup> tem por foco acabar com a miséria, reduzindo as desigualdades, por meio de vários programas voltados a “promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha de pobreza”, objetivando elevar a renda familiar

---

<sup>104</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*, p. 26.

<sup>105</sup> Será objeto de análise em item próprio.

*per capita*, ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem-estar social e às oportunidades de ocupação e renda por meio de ações inclusivas.<sup>106</sup>

O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), por sua vez, busca atingir os demais objetivos estratégicos, visando a intensificar investimentos em infraestrutura de diversas áreas fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico sustentável.

O PPA 2012-2015 estabeleceu nove diretrizes (art. 4º), com destaque para alguns itens, como os que visam “a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero”, e “a ampliação da participação social”, a “excelência da gestão”, o “aumento da eficiência dos gastos públicos” e “o crescimento econômico sustentável”, o que justifica ter destacado como prioridades o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No âmbito de sua dimensão tática, foram definidos 25 programas temáticos, que representam políticas sociais, de infraestrutura, de desenvolvimento produtivo e ambiental e políticas e temas especiais, com os quais se pretende alcançar os objetivos definidos como estratégia de governo.

Houve diminuição no número de programas, com a intenção de deixar mais claras e fáceis de compreender as prioridades, o que, no entanto, não atingiu o resultado pretendido, pois a alteração promovida acabou por não diminuir o detalhamento, não tendo colaborado para facilitar o entendimento, como bem observado pelo TCU.<sup>107</sup>

No que tange à gestão do plano, aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade foi acrescentada a necessidade de observância dos princípios da publicidade e da impessoalidade (Lei n. 12.593/2012, art. 13), e vê-se que as atividades de implementação, monitoramento, avaliação e revisão passaram a ter maior transparência, especialmente em função dos sistemas informatizados acessíveis pela internet utilizados para a sua gestão.

O Poder Executivo tem à disposição para acompanhar a execução do PPA o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), que

<sup>106</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil Sem Miséria*, p. 5-6.

<sup>107</sup> Houve diminuição do número de programas, mas, com a criação de mais dois níveis de agregação de despesa (objetivos e iniciativas), acabou não ocorrendo a pretendida diminuição do detalhamento, tampouco melhora em seu entendimento por parte da sociedade ou maior clareza de seu conteúdo (2008-2011: 321 programas; 2012-2015: 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, 492 objetivos, 2.417 metas, 2.503 iniciativas)” (BRASIL, TCU, *Acórdão 1.012/2013*, p. 8, item 55).

integrou em um único sistema informatizado o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) e o Sistema de Informação das Estatais (SIEST), sendo este último responsável pelas informações relacionadas com o orçamento de investimento das empresas estatais.<sup>108</sup>

A elaboração e a execução do PPA 2012-2015, em função das modificações na forma de estruturação dos programas, exigiram adaptações para se adequarem à nova sistemática, o que evidentemente causa algumas dificuldades, como inclusive já registra o TCU,<sup>109</sup> sendo necessário superá-las a fim de que se possa constatar a eficácia dessa nova experiência em planejamento orçamentário governamental.

Não obstante as tentativas de aperfeiçoamento, nem todas as alterações foram bem recebidas, e permanecem algumas falhas já observadas em versões anteriores.

É o caso, por exemplo, da imperfeição nos indicadores, problema recorrente e persistente, que, como anteriormente mencionado, envolve inclusive a dificuldade em implementar uma nova cultura de gestores e servidores em adaptar-se e integrar-se a essa já não tão nova metodologia de planejamento e gestão.

O Tribunal de Contas da União, no Relatório sobre as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014, observa essas fragilidades:

“Contudo, deve-se destacar que o modelo vigente de PPA apresenta fragilidades, como têm asseverado atores relevantes, incluindo consultorias legislativas no âmbito do Congresso Nacional e o próprio TCU. Há uma forte preocupação, por exemplo, com a criação de programas temáticos, cuja concepção não permite evidenciar a lógica das intervenções governamentais para alcançar objetivos e atender a demandas sociais. Em relação às características dos atributos, também têm sido apontados problemas em relação aos indicadores – que não guardam, em parte significativa dos casos, relação mais direta com os objetivos de cada programa – e com a atribuição de metas apenas para o período total do plano, sem especificar as entregas associadas a cada exercício – ao passo que os recursos são anualizados para o primeiro ano pendente de execução. Entre outras, essas fragilidades reduzem a transparência do plano e

---

<sup>108</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Exercício 2012, p. 247.

<sup>109</sup> “O exercício de 2012 marcou o primeiro ano de execução do novo modelo de PPA. O plano alterou a abrangência e mudou a estrutura dos programas e, por essas razões, concedeu nova codificação a eles, com rompimento completo em relação aos programas usados até então. A consequência prática na execução orçamentária de 2012 foi a coexistência dos programas novos com diversos programas anteriores, seja por motivo de reabertura de créditos especiais e extraordinários nos últimos quatro meses de 2011, seja em razão da execução de restos a pagar inscritos em anos anteriores” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Exercício 2012, p. 247).

dificultam ao cidadão associar os custos incorridos pela administração pública aos produtos e resultados mais amplos, entregues a cada período do ciclo de gestão”.<sup>110</sup>

As críticas do TCU quanto à criação dos “Programas Temáticos” encontram eco na doutrina especializada. Ronaldo Garcia considera que a adoção da referida metodologia aumentou o grau de imprecisão do PPA, argumentando que a palavra “tema” é polissêmica, não tem a especificidade desejável, e as políticas públicas são setoriais ou multissetoriais, e nunca temáticas.<sup>111</sup> Considera também inadequada a adoção das “Iniciativas”, cujo conceito adotado foi por demais abrangente, e da forma como proposta não houve clareza em diversos aspectos, faltando especificar nas ações que integram a iniciativa elementos como o peso de cada uma, a sequência na qual devem ser entregues e a respectiva distribuição espacial.<sup>112</sup>

Luiz Fernando Paulo, além de discordar da exclusão do programa como responsável pela integração entre plano e orçamento, já mencionado, considera frágeis as conceituações de objetivos, metas e iniciativas,<sup>113</sup> faltando uma relação clara das metas com o orçamento,<sup>114</sup> e a adoção de um viés político, voltado a dar o caráter mais estratégico e menos orçamentário, prejudicou o aspecto do controle, e o resultado final permite concluir ter havido um “considerável retrocesso”.<sup>115</sup>

### 3.4.2.7 O Plano Plurianual 2016-2019

O PPA para o período de 2016 a 2019 está consubstanciado na Lei Federal n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016, sob a denominação de “Desenvolvimento, produtividade e inclusão social”, com a pretensão de direcionar a atuação do Estado para um modelo inclusivo de desenvolvimento, de forma a conciliar o crescimento econômico com a distribuição de renda e inclusão social. Propõe avançar na metodologia adotada no PPA anterior, com o fortalecimento do caráter estratégico do plano, a partir das experiências adquiridas na última versão, sem, contudo, promover alterações significativas em sua estrutura e conceitos,<sup>116</sup> mantendo-se a orienta-

<sup>110</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Exercício 2014, p. 55.

<sup>111</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. *PPA: o que não é e o que pode ser*, p. 448.

<sup>112</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. *PPA: o que não é e o que pode ser*, p. 450.

<sup>113</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 105-106.

<sup>114</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 110.

<sup>115</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 113.

<sup>116</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *PPA 2016-2019, Desenvolvimento, produtividade e inclusão social*, p. 8-10.

ção da atuação governamental por meio de Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado (Lei n. 13.246/2016, art. 5º). Destaca como aperfeiçoamento incorporado uma maior aproximação entre a orientação estratégica e os programas temáticos.<sup>117</sup>

Tal como o anterior, há três dimensões: a Dimensão Estratégica; a Dimensão Tática; e a Dimensão Operacional.

A Dimensão Estratégica, que orienta a elaboração dos programas temáticos, é composta pela Visão de Futuro, os Eixos e as Diretrizes estratégicas. Apresenta como visão de futuro “um Brasil que se reconheça e seja reconhecido como: uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza; uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente”.<sup>118</sup> A Dimensão Estratégica é prevista na forma de quatro grandes “eixos”,<sup>119</sup> que são: 1) educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico; 2) inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade; 3) ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura; e 4) fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão, eixos esses desdobrados em um conjunto de diretrizes estratégicas.<sup>120</sup>

A Dimensão Tática, que compreende os Programas Temáticos, “define os caminhos exequíveis para as transformações da realidade que estão anunciadas nas Diretrizes Estratégicas, considerando as variáveis inerentes à política pública e reforçando a apropriação, pelo PPA, das principais agendas de governo e dos planos

---

<sup>117</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019*, p. 4.

<sup>118</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *PPA 2016-2019*, Desenvolvimento, produtividade e inclusão social, Mensagem presidencial, p. 15.

<sup>119</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *PPA 2016-2019*, Desenvolvimento, produtividade e inclusão social, Mensagem presidencial, p. 26.

<sup>120</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *PPA 2016-2019*, Desenvolvimento, produtividade e inclusão social, Mensagem presidencial, p. 37-39.

setoriais para os próximos quatro anos”.<sup>121</sup> Tem como novidade a explicitação da estrutura do gasto tributário federal por meio de projeções associadas aos Programas Temáticos para o período do plano.<sup>122</sup>

A Lei n. 13.249, de 2016, define como prioridades para o período do plano aquelas que constam de três planos vigentes: o Plano Nacional de Educação; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e o Plano Brasil sem Miséria (PBSM) (art. 3º); fixando oito diretrizes: I – O desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social; II – A melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos; III – A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero; IV – O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade; V – A participação social como direito do cidadão; VI – A valorização e o respeito à diversidade cultural; VII – O aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção; e VIII – A garantia do equilíbrio das contas públicas.

A execução do PPA 2016-2019 foi bastante prejudicada por razões políticas, dado o conturbado período vivido pelo país, que passou pelo processo de *impeachment* da presidente Dilma Roussef e substituição pelo vice-presidente, que assumiu o cargo, Michel Temer, em 2016, com pouco apoio político e diversa orientação na forma de conduzir a administração pública. É fato que o plano de governo se reflete no PPA, de modo que a alteração ocorrida invariavelmente causou prejuízos à continuidade deste. Registre-se também que a mudança de governo sem alteração no PPA indica a pouca relevância que se atribui a esse instrumento de planejamento governamental.

Mas algumas considerações podem ser feitas pela avaliação da proposta contida no plano, como já consta do documento produzido pela Consultoria Técnica do Congresso Nacional para fornecer subsídios aos deputados e senadores para apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual.

Inicialmente, vale destacar que, já em 2014, José Celso Cardoso Júnior fez propostas para o Plano Plurianual 2016-2019, advertindo para alguns aspectos importantes, como deixar de dar primazia ao aspecto setorial sobre o territorial, esta-

---

<sup>121</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019*, Mensagem presidencial, p. 5.

<sup>122</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019*, Mensagem presidencial, p. 17.

belecendo-se um equilíbrio entre ambas as dimensões, que se mostram cruciais para qualquer política pública ou programa de governo.<sup>123</sup>

O que se pode constatar é que, não obstante os esforços que se verificam no sentido de acolher a dimensão territorial na elaboração do plano, a “balança” ainda pende fortemente para a dimensão setorial, que tem presença predominante nos eixos e diretrizes que compõem a dimensão estratégica e nos programas temáticos que integram a dimensão tática, bem como nas prioridades e diretrizes explicitadas na Lei n. 13.249/2016.

Sugeriu ainda José Celso Cardoso a reforma da estrutura setorializada/departamentalizada da atuação governamental, propondo um modelo que tenha um perfil matricial,<sup>124</sup> o que não se constatou até o momento, evidenciando ser ainda uma pretensão que está distante da realidade, não obstante se mostre efetivamente fundamental para acolher as novas demandas sociais, cujas características cada vez mais não se ajustam ao modelo de organização setorial e territorial da atual administração pública.

Críticas pertinentes são também encontradas no já citado texto do Congresso Nacional, algumas das quais merecem destaque.

A priorização do Plano Nacional de Educação, cuja versão vigente abrange todo o período do PPA, por estar vigente no período de 2014 a 2024, estabeleceu metas e estratégias que não permitem

“estabelecer correlação direta entre os indicadores utilizados, suas unidades de medida e índices adotados. Metas e iniciativas previstas no Projeto relacionam-se com metas e estratégias do PNE de forma não unívoca, que podem contribuir de forma direta ou indireta, específica ou genérica, para o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Em várias situações, as metas previstas no PLPPA são definidas sem a adoção de um índice ou uma quantificação que deva ser atingida, o que enfraquece a vinculação do PPA com os orçamentos anuais e com o atingimento das metas previstas no PNE”.<sup>125</sup>

A priorização do PAC, que não está adequadamente formalizado, exigindo uma “filtragem” de ações orçamentárias por meio do identificador de resultado primário específico, por exemplo, é um elemento que complexifica a implementação do PPA.

---

<sup>123</sup> CARDOSO JR., José Celso. *Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e proposta ao Plano Plurianual 2016-2019*, p. 25.

<sup>124</sup> CARDOSO JR., José Celso. *Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e proposta ao Plano Plurianual 2016-2019*, p. 25.

<sup>125</sup> BRASIL. Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota técnica conjunta n. 10, de 2015. Subsídios para a apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 (PLN n. 06/2015-CN, encaminhado por intermédio da Mensagem n. 326/2015)*, p. 18.

Problemas semelhantes verificam-se no Plano Brasil sem Miséria, a terceira prioridade, cujas intervenções governamentais por meio das quais se viabiliza não se encontram explicitados no PPA, não havendo correspondências claras e diretas nos elementos de programação orçamentária, além de ser desde já possível notar futuros problemas de restrições orçamentárias.<sup>126</sup>

Considera necessário o aperfeiçoamento do sistema de integração federativa, ainda falho, provocando a necessidade de a União assumir ações de baixo impacto estruturante e que deveriam ter participação dos entes subnacionais, que não o fazem por falta de recursos ou não estarem tecnicamente preparados.<sup>127</sup>

O documento mantém críticas já expostas por outros órgãos e especialistas, aos quais já se fez referência, no sentido de imprecisão na conceituação do que vem a ser “iniciativa”, cuja definição se mostrou por demais vaga (“declarar os meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e explicitam o como fazer”), não ficando claro qual seu exato papel<sup>128</sup> e o dos indicadores, observando que “não está identificada a relação de causalidade entre a execução de ações e os indicadores associados ao mesmo programa”, o que já foi destacado pelo TCU várias vezes, e também a falta de referência nos indicadores à meta esperada para o final do período.<sup>129</sup>

Outra crítica já existente permanece com o PPA 2016-2019: há um enfraquecimento como instrumento de planejamento, dada a multiplicidade de planos e programas utilizados para comunicar suas ações à sociedade, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), o Plano de Investimento Logístico (PIL), entre outros, o que dilui e dispersa a fixação das prioridades, impedindo que o planejamento cumpra uma de suas principais funções.

### 3.4.2.8 O Plano Plurianual 2020-2023<sup>130</sup>

O plano plurianual da União, prevendo as diretrizes e metas da administração pública federal para o período 2020-2023, está materializado na Lei n. 13.971, de 27.12.2019.

<sup>126</sup> BRASIL. Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota técnica conjunta n. 10, de 2015*, p. 19-10.

<sup>127</sup> BRASIL. Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota técnica conjunta n. 10, de 2015*, p. 30.

<sup>128</sup> BRASIL. Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota técnica conjunta n. 10, de 2015*, p. 31.

<sup>129</sup> BRASIL. Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota técnica conjunta n. 10, de 2015*, p. 31.

<sup>130</sup> Vide, sobre o tema, texto de minha autoria, em parte reproduzido: CONTI, José Mauricio. Os planos do governo Bolsonaro e a necessidade de fortalecimento do planejamento. *Site Jota – Coluna Fiscal*, publicado em 28.11.2019.



Intitulado “PPA 2020-2023: planejar, priorizar, alcançar”, propõe trazer como inovações a simplificação metodológica, o realismo fiscal e o alinhamento com os planejamentos estratégicos dos ministérios e integração com a avaliação de políticas públicas.<sup>131</sup>

Pela primeira vez, foi elaborado com acompanhamento do Tribunal de Contas da União, que deu uma relevante contribuição, com observações e sugestões úteis para o aperfeiçoamento do plano, consoante se pode constatar do Acórdão 2515/2019. Vê-se ter havido a intenção de resgatar o modelo lógico que orientou a elaboração do PPA 2000-2003, mantido até o PPA 2008-2011, mas descontinuado a partir do PPA 2012-2015. Uma medida que se evidencia correta, uma vez que o modelo anterior, introduzido no PPA 2000-3003, permitia estabelecer, na construção dos programas, uma ligação mais clara entre os problemas a serem enfrentados e as respectivas causas e consequências, sendo desenhados com objetivos expressos, ações necessárias, metas, indicadores e resultados a serem atingidos. Não se pode constatar que no PPA 2020-2023 tenha sido integralmente acolhido o modelo anterior, especialmente ante as dificuldades na elaboração causadas pelas modificações na estrutura organizacional do setor no período.<sup>132</sup> Mas o esforço no sentido de dotar os programas de uma coerência interna é importante e a tentativa de resgate da metodologia anterior evidencia o interesse em aperfeiçoar o plano plurianual.

O PPA 2020-2023 identifica seis grandes dimensões de ação do Estado, denominadas de “eixos”: institucional, social, ambiental, econômico, de infraestrutura e estratégia de defesa, nos quais estão inseridas as políticas públicas prioritárias. Em termos financeiros, os mais bem aquinhoados são o econômico e o social (4,5 e 1,8 trilhões de reais, respectivamente, em números aproximados).

Foram estabelecidos 20 diretrizes (Lei n. 13.971, art. 3º), 15 temas e 70 programas finalísticos (Anexo I), cada um com apenas um objetivo, uma meta e um indicador, mais os programas de gestão e de investimentos plurianuais, constatando-se uma redução significativa em comparação com a metodologia adotada no PPA anterior.<sup>133</sup> Uma simplificação com potencial de trazer mais clareza, concisão e

---

<sup>131</sup> Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos / Ministério da Economia – Secretaria Especial de Fazenda – Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019, p. 4.

<sup>132</sup> Acórdão TCU 2515/2019, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 16.10.2019, p. 2 e 6.

<sup>133</sup> Que previa 54 programas temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas (Apresentação do PPA 2020-2023. Brasília: Ministério da Economia – Secretaria da Fazenda – Secretaria de avaliação, planejamento, energia e loteria, 2019, p. 6).

objetividade ao PPA, colaborando para que seja cumprido com fidedignidade, que é o aspecto mais importante, pois de nada adianta um minucioso detalhamento que não é observado.

Foram priorizadas as áreas da infraestrutura, defesa, segurança pública, recursos hídricos, saúde e educação infantil, como se pode constatar em alguns programas finalísticos específicos, como o “Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis” (n. 3003, com 291,5 bilhões de reais); “Defesa nacional” (n. 6012, com 38,3 bilhões de reais); “Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento” (n. 5016, com 6,6 bilhões de reais); “Recursos hídricos” (n. 2221, com 6,5 bilhões de reais). No eixo social, que totaliza o de maior aporte financeiro, com um total de 1,7 trilhão de reais, estão programas finalísticos com recursos que ultrapassam a centena de bilhões de reais, como “Atenção primária à saúde” (n. 5019, com 203 bilhões); “Assistência farmacêutica no SUS” (n. 5017, 136 bilhões); “Atenção especializada à saúde” (n. 5018, 308 bilhões); “Proteção Social no âmbito do sistema Único de Assistência Social – SUAS” (n. 5031, com 366 bilhões); “Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social” (n. 5027, com 235 bilhões); “Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas” (n. 5028, com 120 bilhões). Na área da educação, o programa com mais recursos é “Educação básica de qualidade” (n. 5011, com 93 bilhões de reais). Mas o destaque dá-se à educação infantil, especialmente as políticas voltadas à primeira infância – 0 a 6 anos de idade, reconhecida como a prioridade do PPA 2020-2023,<sup>134</sup> contempladas por programas como “Atenção Integral à Primeira Infância” (n. 5024, com 1,6 bilhões de reais).

Evidencia-se uma preocupação com o monitoramento e avaliação dos programas, aspecto destacado nas justificativas que apresentam o plano, e nos artigos 13 a 19 da lei, o que é importante, pois tem sido uma falha recorrente da administração pública em geral, sem solução satisfatória e pouca ênfase na busca de soluções. O mesmo se vê em relação à governança pública e às preocupações com articulação institucional, setorial e federativa, com a determinação de alinhamento dos demais instrumentos de planejamento, com expressa referência ao Plano Nacional de Educação e ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (art. 22).

Releva destacar da mensagem presidencial encaminhadora do PPA o reconhecimento de um cenário macroeconômico de recuperação lenta da economia, que se encontra com baixo nível de crescimento, com a expectativa de retomada gradual

---

<sup>134</sup> Mensagem presidencial, p. 28-29.

e de recuperação da capacidade fiscal do Estado. A previsão de crescimento do PIB é modesta (2,2% em 2020, atingindo 2,5% em 2023), e a dívida pública não apresenta boas perspectivas, com resultado primário do governo central negativo até 2022, voltando a ser positivo somente em 2023 (0,20% do PIB). Impõe como desafios para o período assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e a estabilização da dívida pública. Para isso, além da implementação de medidas como a recém-aprovada reforma da previdência, estão entre as pretensões a reforma tributária, a continuidade do programa de concessões e privatização de empresas estatais e serviços de infraestrutura, medidas de liberalização comercial, redução e racionalização de subsídios e reforma administrativa da gestão pública.

### **3.5 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE O PLANEJAMENTO PLURIANUAL BRASILEIRO**

O planejamento orçamentário no Brasil tem no Plano Plurianual seu principal instrumento.

As modernas técnicas de planejamento e orçamentação indicam a necessidade de que se disponha de instrumentos que tenham as características do PPA, tal como se apresenta no ordenamento jurídico brasileiro. Deve representar um instrumento de ligação entre o planejamento do Estado por períodos de médio e longo prazos, e os orçamentos públicos que conduzirão a gestão financeira dos entes da federação. Deve também ser submetido ao Parlamento para deliberação e aprovação, com efetiva possibilidade de nele interferir, ainda que se estabeleçam algumas limitações, que devem se restringir ao mínimo possível, apenas para impedir que se atinjam áreas de atuação próprias do Poder Executivo, que possam afetar a boa gestão da atividade financeira do Estado.

O PPA brasileiro representa um avanço do ordenamento jurídico nacional em termos de planejamento normativo da atividade financeira do setor público e segue as mais modernas técnicas conhecidas para os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Há muitos pontos que se destacam, e evidentemente outros que precisam ser revistos e aperfeiçoados, cabendo sobre estes últimos algumas considerações críticas, que serão objeto de referência ao longo do trabalho, mas que convém expor desde já uma parte, com a finalidade de apontar algumas possíveis falhas e respectivas soluções.

Inicialmente, há que se fazer um ajuste nos prazos e na data de apresentação do PPA, cujo processo se inicia com a elaboração do projeto pelo Poder Executivo no primeiro ano de mandato, para ser apresentado quatro meses antes de findo o

exercício financeiro<sup>135</sup> e aprovado até o final da sessão legislativa. Ocorre que, como instrumento balizador da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, terá, no primeiro ano do mandato, aprovação em data coincidente com o da LOA, e *posterior* à LDO que deveria nele se basear, o que evidentemente viola toda a lógica do sistema de planejamento do qual é instrumento central.<sup>136</sup> Há ainda a já analisada assimetria de prazos no aspecto federativo, que será mais bem analisada posteriormente (vide item 4.1), que torna relevante a coordenação entre os planos de todos os entes federados, considerando-se especialmente as políticas públicas realizadas em regime de cooperação. Com muitos recursos transferidos do ente central para os subnacionais em face das várias políticas públicas sob regime de cooperação vertical, a existência de planos plurianuais municipais em vigor, quando findo o prazo dos planos plurianuais federais e estaduais, pode gerar inconsistências jurídicas importantes, levando à insegurança no ordenamento jurídico.

Nota-se ainda a falta de um modelo, o que decorre da inexistência de legislação específica sobre este instituto. O Plano Plurianual, na forma hoje vigente, foi estabelecido pela Constituição de 1988, em seu art. 165, que o prevê como uma lei que estabeleça, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Inexistentes por ocasião da Lei n. 4.320, de 1964, não há como se aplicar aos planos plurianuais os dispositivos da referida legislação, que dispunha tão somente sobre os extintos “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” (arts. 23 a 25). A LRF (Lei Complementar n. 101, de 2000), já sob a égide da nova Constituição, tratou do Plano Plurianual em seu art. 3º, que foi integralmente vetado, deixando uma lacuna legislativa no que se refere ao Plano Plurianual, que permanece até o presente momento sem norma regulamentadora, aplicando-se, no âmbito federal, apenas as que tratam das datas de apresentação, há pouco referidas.

Weder de Oliveira bem observa que

“O constituinte não soube dizer com consistência e coerência o que pretendia com o PPA. Não o queria no § 1º do art. 165 como um orçamento plurianual de investimento, o famoso e fracassado OPI, de que tratava a Constituição anterior, mas deu a entender

<sup>135</sup> Na esfera federal, conforme legislação vigente, nos termos em que dispõe o art. 35, § 2º, I do ADCT.

<sup>136</sup> Como já observado em texto de minha autoria: “No primeiro ano de mandato não se cumprem promessas” (2012). *Consultor Jurídico*. No mesmo sentido, as observações críticas de Weder de Oliveira (*Curso de responsabilidade fiscal*, p. 295-327).

que todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro deverá dele constar. No mesmo dispositivo, não o teve como instrumento de planejamento global do Estado, fixando-se em tê-lo como plano para as despesas de capital e programas de duração continuada, conceito indeterminado que, em última instância, pode significar praticamente todo o espectro da despesa governamental”.<sup>137</sup>

Disso decorre uma falta de uniformidade na forma de apresentação, observando-se ao longo da evolução em cada PPA alterações que evidenciam a procura de um modelo ideal.

No Projeto de “Lei de Qualidade Fiscal” em tramitação,<sup>138</sup> há tratamento do tema nos arts. 6º a 11. Nele, as principais novidades são a obrigatoriedade de que tenham por base o plano de governo do candidato eleito (art. 6º), um anexo de política fiscal com os objetivos de longo prazo da estratégica fiscal pelo período de dez anos e a redução do prazo de apresentação para o dia 30 de abril, sendo devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa do primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo (art. 11). Quanto à metodologia, o projeto limita-se a estabelecer que será estruturado por programas, com objetivos e indicadores (arts. 6º e 7º, II). Não se constata, nesse ponto, avanço significativo em torno da definição mais precisa do modelo a ser adotado.

A dicotomia entre acolher um modelo de plano com caráter mais estratégico e menos orçamentário, ou vice-versa, não se mostra adequada se adotada de forma próxima a qualquer das opções. Se há, por um lado, a necessidade de tornar o plano mais estratégico, voltado a indicar prioridades, com menor especificação em termos orçamentários, dotando-o de maior flexibilidade, isso também tem levado a dificuldades nos sistemas de controle e fiscalização, bem como na implantação, como se pode constatar pelas várias críticas expostas, bem como das primeiras experiências, que não podem ser consideradas bem-sucedidas. De outro lado, a adoção de um instrumento como o PPA na forma de um “orçamento de quatro anos” enfraquece esse instrumento de planejamento orçamentário governamental, que tem a finalidade precípua de fixar as diretrizes e metas da administração pública, exigindo uma flexibilidade que não se compatibiliza com a rigidez de uma norma com as características de um orçamento detalhado das receitas e despesas. Nesse sentido, é importante destacar que um plano de médio prazo,

---

<sup>137</sup> OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*, p. 310.

<sup>138</sup> Projeto de Lei Complementar n. 229, de 2009 – Parecer 536, de 2016 – Redação Final do Substitutivo apresentado pela Mesa Diretora em 7.6.2016.

voltado a dirigir a Administração Pública, como é o caso do Plano Plurianual, que claramente exerce as funções de um planejamento *orçamentário* governamental, deve, de um lado, ser claro na escolha das prioridades, coerentes com uma estratégia nacional de longo prazo, e, de outro, dosar sua especificação e seu detalhamento, de modo a trazer informações suficientes para balizar de forma clara as previsões das respectivas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais, sem, no entanto, exagerar de modo que se identifique como um verdadeiro orçamento de quatro anos.

Nesse sentido, não se mostra na direção de uma evolução do sistema de planejamento orçamentário, o contido na PEC (Proposta de Emenda Constitucional) 188, a chamada “PEC do Pacto Federativo”. Apresentada no início de novembro de 2019, parte integrante do “Plano Mais Brasil – Transformação do Estado”, promove profundas alterações no sistema de planejamento orçamentário da administração pública, propondo o fim do PPA, substituindo suas funções por um “orçamento plurianual”. Na falta de um maior detalhamento do texto da emenda, que remete à lei complementar regulamentar essa novidade em termos de planejamento e orçamento, o que se permite concluir é que as previsões plurianuais passarão a constar anualmente da lei orçamentária, em um possível modelo de “planejamento deslizante”.<sup>139</sup> Embora facilite eventuais ajustes na correção de rumos ao longo do tempo, pode gerar insegurança jurídica, uma vez que não se tem mais a lei com vigência temporalmente definida especificando as diretrizes e metas para o período. É certo que, nos moldes atuais, o plano plurianual nunca conseguiu dar segurança jurídica, dada a falta de seriedade com que tem sido tratado desde que foi implantado pela Constituição de 1988. No entanto, como já expus, “parece mais adequado corrigir as distorções e criar a cultura do planejamento do que abandoná-lo ou mitigá-lo. E essa proposta, em uma primeira leitura, caminha no sentido de reduzir a força, importância e efetividade das normas de planejamento de médio prazo, substituindo-se-as por normas mais compatíveis com um planejamento de prazo mais curto e dotado de maior flexibilidade”.<sup>140</sup> A medida é criticada por especialistas no tema, como Luiz Fernando Arantes Paulo, que vê nela um retrocesso e uma “vitória dos interesses políticos de curto prazo sobre a profissionalização da administração e qualificação dos gastos públicos, em uma curiosa harmonização

---

<sup>139</sup> O que de certa forma já está em parte contemplado com a nova redação do art. 165, § 14 da Constituição, que prevê a inclusão de investimentos de natureza plurianual na lei orçamentária.

<sup>140</sup> “O Plano Mais Brasil e o pacote de mudanças no Direito Financeiro”.

entre os governos Lula/Dilma e Bolsonaro”.<sup>141</sup> Uma proposta para ser repensada, e bem refletida pelos parlamentares ao longo da tramitação dessa PEC.

O planejamento exige clareza e deve comunicar à sociedade as prioridades do governo, e, para isso, não colabora a multiplicidade de documentos, muitos juridicamente frágeis, que prejudicam essa função, como vem ocorrendo. É necessário o fortalecimento dos instrumentos constitucionalmente previstos, com destaque, no âmbito do planejamento orçamentário, para o PPA e a LDO, evitando-se a proliferação de outros planos, de qualquer natureza, que acabam por mitigar a credibilidade desses instrumentos e prejudicar o sistema de planejamento orçamentário governamental constitucionalmente estruturado.

A plurianualidade é hoje um fato ao qual o sistema de planejamento orçamentário da administração pública brasileira deve adaptar-se, aperfeiçoando os vários mecanismos existentes e implementando outros, alguns dos quais já mencionados, a fim de que as despesas que ultrapassem o exercício financeiro possam ser contempladas e tenham a segurança jurídica que o ordenamento jurídico deve lhes proporcionar.

---

<sup>141</sup> “Extinção do Plano Plurianual é retrocesso”, *in* Folha de S. Paulo, 26.11.2019 (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/11/extincao-do-plano-plurianual-e-retrocesso.shtml>).

## ASPECTOS CONTROVERTIDOS DAS RELAÇÕES ENTRE AS NORMAS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O planejamento governamental, como já se pôde constatar ao longo do trabalho que vem sendo desenvolvido, abrange um sistema composto de normas que devem ser coordenadas de modo a estabelecer, de forma coesa e que permita dar segurança jurídica a toda a sociedade, os rumos de longo, médio e curto prazos do setor público. Sendo o Direito instrumento de segurança, que tem na previsibilidade da ação estatal uma expressão da segurança jurídica,<sup>1</sup> as normas de planejamento, voltadas a direcionar a ação do setor público, passam a assumir uma dimensão de importância central no ordenamento jurídico.

Vários são os meios pelos quais se materializam esses instrumentos de planejamento governamental, definindo estratégias, diretrizes, objetivos e metas para períodos que podem variar de décadas a prazos inferiores a um ano. Mensagens de chefes do Poder Executivo, estudos de órgãos governamentais oficiais, normas que

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, sempre vale lembrar as palavras do Professor Geraldo Ataliba: “O Direito é, por excelência, acima de tudo, instrumento de segurança. Ele é que assegura a governantes e governados os recíprocos direitos e deveres, tornando viável a vida social. Quanto mais segura uma sociedade, tanto mais civilizada” (...) “Assim, a segurança jurídica expressa-se praticamente na previsibilidade da ação estatal” (...) “Assim se vê que certeza, confiança, lealdade, autorização, consentimento, segurança, previsibilidade, representatividade – república, enfim –, dão consistência e dimensão densas ao chamado princípio da certeza do direito. De fato, lei prévia é a conhecida pelo cidadão antes que tome suas decisões, antes que determine seu comportamento em assuntos que possam sofrer direta ou indiretamente influência da ação dos poderes públicos. É na linha destas diretrizes, respeitando esta tônica, caminhando no rumo assim estabelecido, que se dará interpretação às normas de direito público, acomodando a ação do Estado às exigências capitulares do princípio republicano” (ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*, p. 180-183).



podem ser próprias do Poder Executivo, como os decretos, no caso brasileiro, e as leis propriamente ditas, atos emanados do Poder Legislativo competente, veiculam o planejamento governamental.

São muitas as possibilidades e variações encontradas nos diversos países do mundo na forma encontrada para exteriorização e materialização do planejamento governamental. Nelas, no mais das vezes, não se pode dissociar o planejamento ora referido como planejamento econômico governamental do *planejamento orçamentário da administração pública*, este último objeto de nosso estudo, dada a intensa inter-relação entre os institutos, como já tratado no início deste trabalho. Mais voltados ao planejamento orçamentário governamental estão os sistemas criados para cuidar do planejamento das despesas, especialmente os grandes investimentos, cuja relevância é maior para a definição dos rumos da Administração Pública no aspecto financeiro, impactando diretamente na formulação dos orçamentos e na definição das despesas de forma mais específica. Premchand faz referência ao *fiscal planning*, já mencionado anteriormente (item 1.3), que tem âmbito mais restrito, direcionado ao planejamento dos futuros orçamentos, com a definição das alocações de recursos para as dotações destinadas a atingir os objetivos e as metas estabelecidos (em contraposição ao *development planning*, de concepção mais abrangente, voltado ao papel do setor público no desenvolvimento econômico nacional);<sup>2</sup> e, ainda, ao *expenditure planning*, um verdadeiro planejamento orçamentário plurianual, contendo previsões de gastos futuros elaboradas no contexto do processo orçamentário, no bojo do que consta dos planos de desenvolvimento, para direcionar os recursos na elaboração do orçamento.<sup>3</sup> Também o *Medium-Term Expenditure Framework* (MTEF),<sup>4</sup> cuja referência encontra-se em muitos trabalhos produzidos principalmente pela OCDE, em que se verifica a diversidade de instrumentos adotados pelos países que formalizam previsões de médio prazo balizadoras dos orçamentos anuais, estabelecendo sistemas de planejamento orçamentário.<sup>5</sup> Nazaré Cabral enumera exemplos de sistemas e instrumentos adotados

---

<sup>2</sup> PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure controls*. Theory and practice, p. 176.

<sup>3</sup> PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure controls*. Theory and practice, p. 205.

<sup>4</sup> Ao qual também já fizemos menção no item 1.3.

<sup>5</sup> Nesse sentido, cabe destaque à observação de Nazaré Cabral: “Os países têm vindo a consagrar ‘esquemas’ diferenciados de programação financeira que se traduzem, *grosso modo*, na aprovação, em sentido restrito e formal, de quadros financeiros de médio prazo que formatem a tomada das decisões orçamentais. De notar, por outro lado, a tendência para uma imbricação ou plasmação da programação financeira em sentido lato com a orçamentação, o que conduz, à concretização de formas diversas de ‘programação orçamental’ (*‘medium-term budget framework’* ou *‘multi-year budgeting’*)” (*Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 207-210).

por diversos países ao longo do tempo, em que se pode notar essa grande diversidade existente.<sup>6</sup>

Nessa ampla gama de possibilidades de instrumentos que materializam o planeamento governamental, e especialmente no aspecto que interessa ao desenvolvimento deste trabalho, que é o planeamento vinculado à orçamentação, é necessário analisar questões fundamentais para que se reconheça presente um sistema organizado, coeso e juridicamente seguro de planeamento orçamentário governamental. E a segurança jurídica do planeamento guarda estreito vínculo com o orçamento, como bem destaca Cabral de Moncada: “um dos processos de reforçar a eficácia jurídica do plano é o de o relacionar com o orçamento”.<sup>7</sup>

É imprescindível que um sistema dessa natureza seja bem coordenado, especialmente quando se trata de países como o Brasil, de grandes dimensões, em todos os sentidos – territorial, populacional etc. –, cujo Estado é organizado na forma federativa, com clara separação de poderes, em regime presidencialista.

A segurança jurídica desse sistema faz-se também absolutamente necessária, pois um sistema cuja eficácia está intrinsecamente ligada à concretização de atos voltados a previsões futuras, dela depende para seu sucesso, que ficará severamente comprometido se for ausente ou precária.

Isso requer instrumentos dotados de respaldo democrático, legitimidade, clareza, precisão e força capazes de assegurar à sociedade que o sistema tenha confiabilidade.

O Brasil, nesse aspecto, adota formalmente um sistema fundado em normas jurídicas, o que se mostra bastante adequado para cumprir esses requisitos. Não é, contudo, por si só suficiente, pois, como se pode constatar, fatores de natureza até mesmo cultural exercem grande influência no respeito ao ordenamento jurídico do planeamento, o que impacta também na segurança jurídica do sistema.<sup>8</sup>

O sistema de planeamento governamental brasileiro está estruturado no ordenamento jurídico em vários diplomas legais, consoante já se pode constatar e ver-se-á ainda ao longo do trabalho, compondo um amplo e complexo sistema de normas.

---

<sup>6</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 207-210, nota de rodapé 402.

<sup>7</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *Perspectivas do novo direito orçamental português*, p. 54.

<sup>8</sup> Dar-se-á ênfase, neste trabalho, dada a opção que se fez inicialmente, aos aspectos jurídicos no âmbito do direito financeiro, fazendo-se eventualmente referências pontuais, quando relevantes e necessárias, aos demais aspectos de outras áreas do conhecimento que possam se mostrar úteis ao tema abordado.

No âmbito constitucional, podem ser identificadas com clareza as duas principais estruturas de planejamento governamental a que se fez referência no início: o planejamento econômico governamental, cujo fundamento constitucional está basicamente no art. 174 da Constituição Federal; e o *planejamento orçamentário da administração pública*, fundado no art. 165.

Encontram-se outras referências ao planejamento governamental no texto constitucional, especialmente no que se pode denominar planejamento governamental setorial, cujos exemplos mais claros são o Plano Nacional de Educação (art. 214) e o Plano Nacional de Cultura (art. 215, § 3º).<sup>9</sup> Planos estes que, como se pode ver em capítulos próprios dedicados a eles, contemplam funções tanto de planejamento econômico governamental (principalmente) quanto de *planejamento orçamentário da administração pública*. Referências também se fazem ao planejamento regional, tal como se vê no art. 174, § 1º.

Outros diplomas legais também cuidam do assunto, destacando-se as leis que regulam, em caráter nacional, as finanças públicas, a saber, a Lei n. 4.320, de 1964, e a Lei Complementar n. 101, de 2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Seguem-se inúmeros outros textos legais, como as leis e normas infralegais que instituem os já mencionados planos nacionais de educação e de cultura, e os que cuidam de planos e programas governamentais, especialmente os voltados a setores específicos da atuação governamental, e têm conteúdo próprio de planejamento governamental.

Isso em uma análise levando-se em consideração apenas a esfera federal de organização da administração pública.

No âmbito de Estados, Distrito Federal e Municípios, estão presentes também as leis específicas de planejamento orçamentário governamental – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária –, e as demais que veiculam tanto normas de planejamento econômico quanto orçamentário, ou ambas, como ocorre com os planos decenais de educação das demais esferas de governo.

A competência para legislar em Direito Financeiro, Direito Orçamentário e, também, Direito Econômico, áreas às quais estão ligadas as questões de planejamento governamental abordadas nesta obra, é da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 24 da Constituição Federal.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> A Constituição prevê também o Plano Nacional da Juventude (art. 227, § 8º, II).

<sup>10</sup> Cabendo também aos Municípios expedir normas em matéria de direito financeiro e orçamentos, especialmente no que tange ao planejamento, visto que devem observar o disposto no art. 165 da Constituição Federal, dispondo sobre os planos plurianuais, as leis de diretrizes

Tal como em outras áreas, o planejamento, com maior intensidade, exige uma perfeita coordenação das ações entre os diversos entes federados, tornando imprescindível que todos esses diplomas legais formem um sistema coeso.

Os aspectos jurídicos dessa coordenação normativa que deve formar esse sistema são complexos, abrangendo várias questões relacionadas com a divisão de competências, vinculações, subordinação, coordenação, cooperação e hierarquia, que se pretende abordar neste capítulo.

De início, e ratificando o já exposto, importa destacar que o “adequado funcionamento do sistema de planejamento da ação governamental construído pelo nosso ordenamento exige um conjunto coeso de normas que lhe deem sustentação”, como já expressado em outra oportunidade, e a “interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais permite que se constate haver no Brasil um eficiente ordenamento jurídico em que se funda o planejamento do setor público”.<sup>11</sup>

No âmbito do planejamento orçamentário, o sistema se funda nas três leis de natureza orçamentária a que já se fez referência anteriormente – PPA, LDO e LOA.

São leis formalmente da mesma espécie, no que tange ao processo legislativo, sendo todas leis da categoria das leis ordinárias, conforme previsto no art. 59, III, da Constituição Federal.

O mesmo ocorre com as demais leis que instituem alguns dos planos referidos no texto constitucional, como os de educação e cultura.<sup>12</sup>

Ressalve-se que, no primeiro caso – PPA, LDO e LOA, são ainda leis instituídas no âmbito de cada unidade federativa, tendo sua abrangência, em princípio, restrita ao respectivo ente da federação.

Com isso, já se pode antever que, sob o aspecto formal, são normas do mesmo patamar hierárquico, não sendo possível por esse critério reconhecer uma relação de subordinação entre elas. Entretanto, não há como prevalecer uma interpretação

---

orçamentárias, as leis orçamentárias e os planos setoriais, como o de educação.

<sup>11</sup> CONTI, José Maurício. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, Fernando; CONTI, José Maurício (Coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal*. 10 anos de vigência – questões atuais, p. 51. E, retificando o que escrevi à época, prefiro afirmar ser um “bem construído” ordenamento jurídico, uma vez que, não obstante a adequação das normas aplicáveis, o que se tem observado, como será objeto de reflexão oportunamente, é que a prática não tem correspondido à teoria, e a não observância das normas evidencia uma baixa eficácia do ordenamento jurídico em matéria de planejamento orçamentário.

<sup>12</sup> Embora estas, como visto no Capítulo 7 – Planejamento setorial: o planejamento orçamentário e as políticas públicas, tenham natureza e *status* de leis nacionais, portanto aplicáveis a todos os entes da federação.

nesse sentido, que compromete o adequado funcionamento do sistema de planejamento orçamentário, que pressupõe um vínculo entre essas leis, de modo a assegurar que as previsões de curto prazo sejam coerentes com o que foi previamente estabelecido para o médio prazo.

Há que se identificar a correta interpretação a partir da análise sistemática do texto constitucional.

A lógica do sistema é reconhecida pelos estudiosos do tema: “O PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. A tríade PPA/LDO/LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento”.<sup>13</sup> Na mesma linha, segue Weder de Oliveira, ao observar que a

“doutrina especializada costuma apresentar o modelo constitucional orçamentário como um modelo de planejamento e implementação de projetos, programas e políticas públicas calcado na ideia de pôr em movimento um sistema orçamentário condizente com a vinculação do planejamento operacional (LOA) ao planejamento tático (LDO) e deste ao planejamento estratégico (PPA), que seria o modelo racional e ideal de atuação estatal a ser perseguido”.<sup>14</sup>

Pela análise do próprio texto constitucional, vê-se que existe uma relação entre essas leis que gera vínculos, imprescindíveis, como se verá, para a coesão, a eficácia e a segurança jurídica esperadas do sistema de planejamento orçamentário.

Os arts. 165, § 7º, e 166, § 3º, I, da Constituição Federal mostram que a lei orçamentária deve ser elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o art. 166, § 4º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve se compatibilizar com o Plano Plurianual. O mesmo se extrai da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu art. 5º, é claro ao reconhecer o vínculo entre as três leis: “O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar”.

No mesmo sentido, são claras as próprias normas de planejamento, como se vê do disposto no PPA federal 2012-2015, ao estabelecer que “os Programas constantes do PPA 2012-2015 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional” (art. 8º)<sup>15</sup> e que “os orçamentos anuais, compatibilizados com

---

<sup>13</sup> PARES; VALLE, A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios, p. 232.

<sup>14</sup> *Curso de responsabilidade fiscal*, p. 296.

<sup>15</sup> Redação semelhante encontramos em outros PPA, como se pode observar do art. 3º do PPA 2008-2011, a título exemplificativo: “Os programas e ações deste Plano serão observados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nas leis que as modifiquem”.

o PPA 2012-2015 e com as respectivas leis de diretrizes orçamentárias, serão orientados pelas diretrizes expressas no art. 4º para o alcance dos Objetivos constantes deste Plano” (art. 11).

A necessária relação de harmonia entre as três leis exige uma interpretação que estabeleça uma lógica fundada no planejamento, reconhecida inclusive em nossa Suprema Corte, em uma das poucas vezes nas quais que se pronunciou sobre o tema:

“o sistema orçamentário constitucional estabelece o convívio harmonioso de três diplomas legislativos da mais alta significação, todos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CR, art. 165, *caput* e incisos I a III): (i) o plano plurianual, (ii) a lei de diretrizes orçamentárias e (iii) a lei orçamentária anual. O fio condutor que une teleologicamente tais atos normativos (...) consiste na busca pelo *planejamento* e pela *programação* na atividade financeira do Estado, de modo a concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, indispensáveis à satisfação dos interesses sociais por uma Administração Pública guiada pelo moderno paradigma do *resultado*”.<sup>16</sup>

Não há dúvidas, portanto, que o sistema de planejamento orçamentário governamental de cada um dos entes federados estrutura-se com base no Plano Plurianual, cujas normas prevalecem e condicionam a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que, por sua vez, delimita os parâmetros para a lei orçamentária.

Mas a questão não é tão simples quanto pode parecer à primeira vista.

O sistema de planejamento estruturado em normas jurídicas, com a prevalência dos planos sobre os orçamentos, é tema antigo e de intenso debate na doutrina nacional e estrangeira, e sobre o qual há que se debruçar, dada a importância das várias questões que ele suscita para o presente trabalho.

A doutrina portuguesa é rica no trato do tema, em decorrência, principalmente, da preocupação com a eficácia jurídica do planejamento, tendo em vista o sistema instituído pela Constituição portuguesa.<sup>17</sup> A Constituição de Portugal, ao cuidar da ordem econômica, dedica o Título II (arts. 90 a 92) aos “Planos”, estabelecendo um sistema que prevê planos nacionais para o desenvolvimento econômico e social, elaborados “de harmonia com as respectivas leis das grandes opções”, a serem executados de forma descentralizada, regional e setorialmente, devendo também o orçamento do Estado ser elaborado “de harmonia com as grandes opções em matéria de planejamento” (art. 105, 2).

<sup>16</sup> ADI n. 4.663, voto do Rel. Min. Luiz Fux.

<sup>17</sup> Com destaque para as obras de Luís Cabral de Moncada, especialmente *A problemática jurídica do planejamento econômico* (1985), e *Perspectivas do novo direito orçamental português* (2001).

A coerência e a eficácia jurídica do sistema português, dessa forma, exigem uma primazia da Lei das Grandes Opções do Plano (LGOP) sobre as demais leis de planejamento, e também sobre os orçamentos, pelo reconhecimento de que a concretização das medidas previstas nos planos depende da vinculação de recursos para que estas sejam alcançadas. O raciocínio de Cabral de Moncada é claro nesse sentido ao demonstrar que o orçamento sempre esteve subordinado às opções político-econômicas do governo; trata-se de uma exposição do programa financeiro do governo, sendo esta uma das funções do orçamento – segundo ele, “novidade porém é o facto de a ordem jurídica exigir expressamente a subordinação do conteúdo da proposta governamental às grandes opções do plano fazendo do orçamento um instrumento ao serviço das finalidades gerais da política económica que o planeamento exprime”.<sup>18</sup> E vai além, ao mostrar que a eficácia jurídica do planejamento depende da “subordinação do orçamento ao plano, única solução que tem lógica e único meio de funcionalizar a actividade financeira aos objectivos económico-sociais do Estado”.<sup>19</sup>

Acrescenta, ainda, mostrando a importância da subordinação do orçamento ao planejamento para o direito financeiro: “Em boa verdade a subordinação do orçamento à Lei das Grandes Opções do Plano, desde o momento da preparação pelo Governo do primeiro destes dois documentos, é verdadeiramente a pedra de toque do nosso direito financeiro”.<sup>20</sup>

Ao discorrer sobre o tema, referindo-se em específico ao caso português, Cabral de Moncada inicialmente reconhece que o orçamento, a Lei das Grandes Opções do Plano e o plano econômico não estão no mesmo nível hierárquico, havendo uma prevalência da Lei das Grandes Opções do Plano sobre o orçamento e deste sobre o plano econômico. É claro ao afirmar que há subordinação do plano ao orçamento e deste à lei do plano. Porém, entende que “a lei das grandes opções do plano não vincula quanto ao seu conteúdo a lei parlamentar de aprovação do orçamento”, uma vez que o orçamento é uma lei e, como tal, pode modificar qualquer outra, de modo que a subordinação do orçamento à lei do plano é tênue, visto poder ser alterada. Entende que “a lei do plano não tem força jurídica superior à da lei ordinária, não constituindo um terceiro gênero intermediário entre a Constituição e a lei”, para concluir, então, que há uma subordinação que decorre de um vínculo meramente político, sendo a observância pelo Governo ao elaborar o

---

<sup>18</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *Perspectivas do novo direito orçamental português*, p. 58.

<sup>19</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *Perspectivas do novo direito orçamental português*, p. 66.

<sup>20</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *Perspectivas do novo direito orçamental português*, p. 63.

orçamento nada mais do que um imperativo político. O que resta é uma “autovinculação” do legislador, que fica obrigado, por este imperativo político, a não emanar legislação posterior em sentido contrário. Nesse sentido, reconhece que a lei das grandes opções do plano é superior às demais, mas em função de uma “força de resistência passiva”, ante essa impossibilidade de ser alterada livremente em razão dessa autovinculação política do legislador.<sup>21</sup>

As disposições constitucionais portuguesas permitem concluir que a Lei das Grandes Opções do Plano configura lei “de valor reforçado”, que tem prevalência sobre as demais, nos termos do art. 112, 3, da Constituição Portuguesa, segundo a qual “Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, *bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas*” (grifos nossos).

A evolução da Constituição portuguesa, com várias reformas ao longo dos anos, desde sua promulgação em 1976, promoveu modificações nos dispositivos relacionados com o planejamento e o orçamento, reduzindo sua relevância. E levaram a uma dualidade de interpretações no que tange ao entendimento jurídico sobre as relações entre a Lei das Grandes Opções do Plano e a Lei de Orçamento, identificando-se duas correntes doutrinárias, como explica com muita propriedade Rodrigo Faria.<sup>22</sup>

Uma corrente acolhe a interpretação de Canotilho, que reconhece haver uma vinculação jurídica, com relação de subordinação, entre a lei orçamentária e a Lei das Grandes Opções do Plano (LGOP), mas atribui a esta última “baixa densidade normativa”. Uma vez que a LGOP estabelece as orientações para a atividade financeira do Estado, a lei orçamentária deverá proporcionar os recursos para implementá-las, havendo uma vinculação jurídica; no entanto, dadas as características de generalidade da LGOP, dificilmente se poderá constatar contradições entre a LGOP e o orçamento, o que lhe confere uma baixa densidade normativa.

A outra corrente, capitaneada por autores como Sousa Franco, Moncada, Jorge Miranda e Guilherme d’Oliveira Martins, considera haver não uma relação de subordinação, mas de coordenação entre os referidos instrumentos legais, que têm lógicas diferenciadas. A LGOP tem um caráter qualitativo e genérico, e a lei orçamentária é

<sup>21</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *A problemática jurídica do planejamento econômico*, p. 118-121.

<sup>22</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. PPA versus orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*, p. 671-672.



quantitativa e específica. O texto de Martins *et al.* evidencia isso de forma clara: “Embora o orçamento seja elaborado em harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento (art. 105, 2), mais do que subordinação, haverá aqui coordenação ou harmonização. Aliás, sendo a lei das grandes opções qualitativa e genérica e a do orçamento quantitativa e específica, seria difícil conceber, quanto à essência de ambas, contradição jurídica, mas apenas, quando muito, diferentes lógicas político-econômicas”.<sup>23</sup> Na mesma linha, as palavras de Souza Franco, para quem a harmonização do orçamento com a Lei das Grandes Opções do Plano “exprime uma directriz incidente sobre a harmonização coerente dos respectivos conteúdos, no plano político-econômico, mas não estabelece relação de precedência ou prevalência jurídica entre as duas leis”.<sup>24</sup>

Já no Brasil, a legislação que cuida das normas envolvendo o planejamento governamental permite encontrar dispositivos que levam ao reconhecimento de um vínculo de subordinação entre as leis que cuidam do tema, como mencionado anteriormente. É o que se pode depreender do disposto no art. 165, § 7º, da Constituição Federal, quando estabelece que os orçamentos fiscal e de investimentos das empresas devem ser compatíveis com o Plano Plurianual; no art. 166, § 3º, I, da Constituição Federal, que, ao tratar das emendas parlamentares à lei orçamentária, exige como pré-requisito para a aprovação a compatibilidade com o Plano Plurianual; no art. 5º da LRF, que claramente determina que o projeto de Lei Orçamentária Anual seja elaborado “de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar”. Há, portanto, normas constitucionais e normas de caráter infraconstitucional, mas de natureza nacional, como as citadas, que deixam clara a relação de subordinação entre a lei orçamentária e o plano plurianual, prevalecendo este sobre aquela.

Vê-se, pelas normas vigentes aplicáveis ao caso brasileiro, que se estabelece, nas hipóteses mencionadas, vínculo jurídico entre as leis de planejamento, não sendo possível admitir existir um vínculo tão somente político, como ocorre em Portugal, no argumento defendido por Cabral de Moncada.

Mas uma análise ampla e sistemática das normas que compõem todo o sistema de planejamento governamental, especialmente no que tange ao seu aspecto orçamentário, exige uma reflexão mais acurada, que não permite concluir haver apenas uma relação de subordinação simples entre as normas.

---

<sup>23</sup> MARTINS, Guilherme d’Oliveira; MARTINS, Guilherme Waldemar d’Oliveira; MARTINS, Maria d’Oliveira. *A lei de enquadramento orçamental anotada e comentada*, p. 115.

<sup>24</sup> FRANCO, Antonio L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*, v. I, p. 406-407.

De fato, admitir uma relação entre as normas que veiculam o planejamento orçamentário que estabeleça um vínculo de subordinação entre o PPA, a LDO e a LOA, na forma já explicitada, e mesmo entre as normas de caráter nacional, como os planos nacionais setoriais de educação e cultura e as leis ora citadas, com prevalência destes últimos (os planos) sobre as primeiras (PPA, LDO e LOA), tendo em vista o caráter nacional dos planos, não abrange todas as possibilidades de relacionamento entre as normas mencionadas.

Várias situações exigem um aprofundamento na investigação que permita abranger todas as situações possíveis. A seguir, serão enumeradas e analisadas várias dessas situações.

#### **4.1 ASPECTOS TEMPORAIS | A DIVERGÊNCIA ENTRE OS PRAZOS DE VIGÊNCIA DAS LEIS DE PLANEJAMENTO**

As leis de planejamento devem estabelecer um horizonte temporal delimitado.<sup>25</sup>

A lei orçamentária, também uma lei de planejamento orçamentário, é de vigência anual, não somente no Brasil, como também em outros países do mundo. Anualidade esta que, no Brasil, corresponde ao ano civil, iniciando-se em 1º de janeiro e findando em 31 de dezembro (Lei n. 4.320, de 1964, art. 34). Não é o que ocorre nos demais países, citando-se apenas para exemplificar os Estados Unidos, cujo exercício financeiro vai de 1º de outubro a 30 de setembro.

O PPA federal no Brasil tem sua vigência regulada provisoriamente pelo art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que estabelece o período que vai do primeiro dia do segundo exercício financeiro do mandato presidencial até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente. Para citar exemplos recentes, o PPA federal 2012-2015, regulado pela Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012, tem vigência para o período compreendido entre janeiro de 2012 e dezembro de 2015, e o PPA federal 2016-2019, veiculado pela Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016, para o período de janeiro de 2016 até dezembro de 2019; o PPA 2020-2023, para o período de janeiro de 2020 a dezembro de 2023.

Estados e municípios preservam a regra da vigência do PPA, alterando, eventualmente, apenas a data de apresentação da proposta.

No Estado de São Paulo, o PPA 2016-2019, regulado pela Lei Estadual n. 16.082, de 28 de dezembro de 2015, tem sua vigência estabelecida para o período

---

<sup>25</sup> Conforme já abordamos no Capítulo 3 – Planejamento, orçamento e plurianualidade.

equivalente do PPA federal 2016-2019, o mesmo ocorrendo com os respectivos PPAs 2020-2023.

Ocorre que, no Brasil, os mandatos dos governantes, o critério utilizado pela legislação para estabelecer o período de validade do PPA, não são coincidentes. Na União e nos Estados coincidem os mandatos, o mesmo não ocorrendo com os municípios.

Tanto assim que, no Município de São Paulo, o PPA 2010-2013, regulado pela Lei Municipal n. 15.090, de 29 de dezembro de 2009, vale para o período de janeiro de 2010 até dezembro de 2013, e o seguinte (Lei n. 15.949, de 30 de dezembro de 2013), para o período de janeiro de 2014 a dezembro de 2017.

O Plano Nacional de Educação, em sua dimensão temporal, é decenal, por expressa disposição constitucional, e o Plano Nacional de Cultura, plurianual, sem especificação de prazo, tendo sido o primeiro elaborado para o período de dez anos.

O Plano Nacional de Educação (PNE) teve sua primeira versão na forma da Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, para vigorar por dez anos, a partir da data da publicação, que ocorreu em 10 de janeiro de 2001 – portanto, no período de 10 de janeiro de 2001 até 9 de janeiro de 2012. E o art. 2º da lei determina que Estados, Distrito Federal e Municípios elaborem, com base no PNE, seus planos decenais correspondentes – o que, em ocorrendo, fará com que tenham datas de início e término diferentes das do plano nacional.

O Plano Nacional de Cultura (PNC) teve sua primeira edição veiculada pela Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010, com duração de dez anos, entrando a lei em vigor na data da publicação, o que ocorreu em 3 de dezembro de 2010, valendo, pois, para o período de 3 de dezembro de 2010 a 2 de dezembro de 2020. No caso do PNC, a adesão é voluntária por parte de Estados e Municípios, que se obrigam a elaborar seus planos, com duração decenal, em até um ano após a assinatura do termo de adesão voluntária ao PNC (art. 3º, § 3º). Isso evidentemente gerará uma grande diversidade de prazos de vigência dos planos de cultura da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Do exposto, fica claro que o período de vigência das diversas leis que regulam o planejamento dos entes da federação não coincide, o que evidentemente gera transtornos, como bem observado por Osvaldo Sanches:

“Outro problema sério nos processos atuais de planejamento do setor público é a falta de concatenação dos prazos relativos à elaboração e apreciação dos vários instrumentos formais/legais, gerando falta de sincronia entre os instrumentos de planejamento e orçamento da União (PPA, LDO e LOA) e entre tais instrumentos e os seus similares nos estados e municípios. No primeiro caso, pelo fato de a LDO preceder o PPA

e, no segundo, pela adoção dos mesmos prazos para encaminhamento dos projetos respectivos pelo Poder Executivo e para a apreciação pelo Poder Legislativo, com todas as complicações apontadas nos itens precedentes. *Em razão disso, as decisões de política pública, expressas pelos planos e orçamentos, chegam sempre atrasadas aos possíveis parceiros públicos e interessados*” (grifos do original).<sup>26</sup>

Vejamos o caso do PNE, que é nacional, e, portanto, deve ser observado por todos os entes da federação. A primeira edição vigorou pelo período de 2001 a 2011, abrangendo os seguintes PPA federais: PPA 2000-2003 (parcialmente); PPA 2004-2007 (inteiramente); e PPA 2008-2011 (inteiramente), o mesmo ocorrendo com os PPA estaduais. No âmbito municipal, estiveram vigentes os PPA 1998-2001 (parcialmente), 2002-2005 (inteiramente), 2006-2009 (inteiramente) e 2010-2013 (parcialmente). Situação semelhante ocorre com o PNE vigente para o período de 2014 a 2024.

Considerando o federalismo cooperativo acolhido pelo ordenamento jurídico brasileiro, é imprescindível para o adequado funcionamento do planejamento orçamentário governamental uma coordenação entre todas essas leis.

O art. 165, § 4º, da Constituição Federal dispõe que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição Federal serão elaborados em consonância com o plano plurianual”. Ressalte-se que, nessa hipótese, a Constituição Federal faz referência ao PPA federal, pois, embora a redação do texto tenha natureza nacional, em face da referência aos planos nacionais, regionais e setoriais, elaborados em âmbito nacional, não há como reconhecer que a referência ao PPA possa ser extensível ao PPA de todas as esferas de governo, por incompatibilidade evidente em se submeter um plano nacional aos planos plurianuais de todos os entes da federação. Ademais, em consonância com o art. 21, IX, da Constituição Federal, que atribui competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, vê-se que o artigo mencionado explicita essa competência da União, reforçando a interpretação que a menção ao PPA se refere ao federal.

Esse artigo, cujo texto é da Constituição publicada em sua primeira versão, sendo, portanto, do texto original, não foi objeto de emendas que tenham promovido qualquer alteração. Seu conteúdo, por conseguinte, deve ser interpretado de forma que se extraia a correta interpretação, o que, como se verá, não é tarefa fácil. Embora não se observem questionamentos doutrinários ou judiciais, há que se fazer

---

<sup>26</sup> SANCHES, Oswaldo Maldonado. Alguns imperativos da reforma orçamentária. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*, p. 59.

um esforço que permita dar-lhe sentido de forma compatível com o sistema constitucional de planejamento e orçamento. Isso porque, em uma primeira leitura, já é possível observar que a redação determina que planos *nacionais* sejam elaborados em consonância com o plano plurianual, que é, nesse caso, lei *federal*, como já exposto – e, portanto, aplicável à administração pública federal –, o que, à primeira vista, não se compatibiliza com a organicidade e lógica do sistema constitucional de planejamento e orçamento.

No que tange ao aspecto temporal, a análise do prazo de vigência das leis de planejamento anteriormente citadas para ilustrar o ora exposto mostra bem a dificuldade em estabelecer um ordenamento jurídico coeso se admitida a relação entre as leis por um vínculo de subordinação ou hierarquia.

Ao observar literalmente o disposto no art. 165, § 4º, da Constituição Federal, o PNE 2001-2011 teria de ser elaborado em consonância com o PPA federal 2000-2003, que estava em vigor quando foi publicada a lei do PNE. No entanto, o referido PPA expirou sua validade em dezembro de 2003, e o PNE continuou vigente, uma vez que só se encerrou em janeiro de 2012. Em janeiro de 2004, estaríamos na situação em que o PNE 2001-2011 mantinha-se em vigor, mas, expirada a vigência do PPA 2000-2003, passaria a vigorar o PPA 2004-2007. Admitir que o PPA 2004-2007 possa se sobrepor ao PNE 2001-2011, em se acolhendo uma interpretação literal do art. 165, § 4º, da Constituição Federal, é incoerente sob vários aspectos.

Primeiro, porque mitiga – para não dizer, anula – a segurança jurídica da lei do PNE. Qual a lógica de elaborar uma lei nacional de planejamento com duração decenal que se submeterá a outra, a ser elaborada futuramente, estando ainda dentro de seu prazo de vigência? É evidente que isso não faz nenhum sentido. Segundo, não se pode esquecer que a lei do PNE é *nacional*, e, portanto, aplicável a todos os entes da federação. Sendo assim, como submeter a lei do PNE ao PPA federal, cuja vigência tem prazo inferior, e admitir que o PPA federal subsequente possa alterá-la se o PNE estabeleceu diretrizes para todos os entes da federação, enquanto o PPA tem alcance no âmbito da administração pública federal? Note-se ainda que, no exemplo ilustrativo citado, ao final da vigência do PPA federal 2000-2003, elaborou-se o PPA federal 2004-2007, quando vigente o PNE – de âmbito nacional –, vigência esta que se estenderia por todo o prazo do referido PPA. Sendo o PPA aplicável à administração federal, e elaborado sob a vigência de um plano nacional, a lógica é evidente no sentido de que, no setor abrangido pelo PNE, que é a área da Educação, o PPA federal é quem deve observar, para o período, no que for cabível, as disposições do PNE. Como resolver as questões colocadas exige respostas que não são simples, mas permite reconhecer não haver como estabelecer um vínculo de subordinação linear

entre essas leis, e não há como interpretar literalmente o que dispõe o art. 165, § 4º, da Constituição Federal, cuja racionalidade só se fará presente se admitida uma interpretação que leve em consideração a lógica do sistema como um todo.

Nesse caso, não é possível admitir uma relação de subordinação e hierarquia, mas tão somente de coordenação e integração. Isso porque são planos e programas *nacionais*, o que evidentemente os torna aplicáveis a todos os entes da federação, e os planos plurianuais são elaborados *por e para cada ente da federação*, por leis próprias – federais, estaduais, distrital e municipais. Além disso, nos casos em que os planos apresentem descoincidência temporal por qualquer razão (é o caso dos decenais, que ultrapassam o período dos planos plurianuais, atualmente quadriennais), haverá vigência dos planos para períodos posteriores ao final do prazo estabelecido pelo plano. Sendo assim, ainda que, em um primeiro momento, em obediência literal ao texto constitucional expresso, os planos regionais e setoriais sejam elaborados observando o plano plurianual (que, na hipótese, é o federal), findo o prazo deste teremos vigente um plano de caráter nacional que condicionará a elaboração do plano plurianual sucessivo. Há que se considerar também o aspecto material, uma vez que, nessa hipótese, poderá haver coincidência parcial, porém não necessariamente, bem como de abordagem, no estabelecimento de pontos comuns, como eventuais diretrizes e metas, que podem ter impacto orçamentário a ser respeitado pelos planos plurianuais.

Nesse sentido, vale retomar o já citado trabalho de Rodrigo Faria, que propõe reconhecer uma relação horizontal de coordenação e integração entre as normas de planejamento. Destaca inicialmente que “plano e orçamento cumprem funções distintas, muito embora complementares”, sendo o plano plurianual indicativo, enquanto a lei orçamentária discrimina todas as receitas e despesas, sendo ampla e exaustiva. E os planos e programas nacionais, regionais e setoriais se diferenciam dos planos plurianuais tanto pelo aspecto temporal (têm duração diferente, como o Plano Nacional de Educação, de dez anos) quanto pelo material (referem-se a setores específicos da atividade governamental), de modo que apresentam lógica e conteúdo diferenciados, evidenciando que o legislador não pretendeu estabelecer entre eles uma relação de obediência e hierarquia. Defende a tese de que existe “uma *relação horizontal* entre os instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento e orçamento, pautada pela *coordenação e integração*”, tendo em vista que o planejamento normativo é insuficiente para dar conta de um ambiente instável e volúvel, há distintos campos de competência abrangidos pelos diversos instrumentos de planejamento e orçamento, não existe hierarquia entre as leis de planejamento e orçamento, e “a compatibilidade exigida pelo texto constitucional se resolve no

sentido de *relações de coordenação e articulação entre campos materiais distintos, muito embora indiscutivelmente complementares*". Conclui sua argumentação mostrando que "os diversos instrumentos normativos brasileiros de planejamento e orçamento integram-se por meio de *relações horizontais de coordenação e articulação*, de modo a assegurar a *compatibilidade* exigida pelo texto constitucional", não havendo "hierarquia entre tais leis, visto que a cada uma previu o legislador constituinte um *campo próprio e específico de competência*, muito embora complementares, requerendo uma ação devidamente coordenada e articulada por parte do Poder Público, com vistas ao alcance das finalidades pretendidas".<sup>27</sup>

São argumentos extremamente consistentes e apontam no caminho certo, uma vez que a interpretação sistemática do texto constitucional não permite outra conclusão que não compreenda uma necessária relação de coordenação e integração entre as leis e os demais instrumentos normativos de planejamento governamental.

É evidente, como já mencionado anteriormente em texto de minha autoria, em referência às três leis citadas, a "necessidade de coordenação entre elas, de modo que as previsões do plano plurianual condicionem a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, que por sua vez delimita os parâmetros a serem seguidos pela lei orçamentária anual".<sup>28</sup>

Ver-se-á, contudo, que essa relação de coordenação e integração não prescinde, ainda que de forma não generalizada, reconhecer haver, em determinadas situações, relações de hierarquia e subordinação. O orçamento está, em certas circunstâncias, necessariamente subordinado ao planejamento, destaca Premchand.<sup>29</sup> O sistema de normas de planejamento orçamentário governamental é extremamente complexo, composto de várias espécies de normas, com abrangências, funções, lógicas e conteúdos que são por vezes distintos, e também se complementam, que só podem formar um todo necessariamente coeso se interpretadas de forma a reconhecer haver entre elas uma relação que é *essencialmente* de coordenação e integração, sem prejuízo de haver também relações de hierarquia e subordinação, como se pretende demonstrar.

Há várias normas que se relacionam em situações diversas, sendo conveniente a análise das muitas hipóteses, a fim de compreender as possíveis interpretações que comporão esse sistema coeso.

---

<sup>27</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. PPA versus orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento, p. 681-688.

<sup>28</sup> CONTI, José Mauricio. *Planejamento e responsabilidade fiscal*, p. 51.

<sup>29</sup> PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure controls*. Theory and practice, p. 183: "The budget in such circumstances is necessarily subordinate to the framework of planning".

O planejamento orçamentário governamental propriamente dito, constituído, em todos os entes da federação, pelas leis do plano plurianual, pelas diretrizes orçamentárias e pelo orçamento, compreende um sistema jurídico de normas que exigem coordenação, integração *e também* hierarquia e subordinação.

O Plano Plurianual, lei ordinária como as demais, tem a função constitucional de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada (art. 165, § 1º, da CF), e conter a previsão de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro (art. 167, § 1º, da CF). Não há regulamentação infraconstitucional de caráter nacional sobre o exato conteúdo do PPA, gozando os entes federados de liberdade para organizá-lo. Plausíveis as teses segundo as quais o PPA deve conter previsões de caráter predominantemente indicativo e com maior grau de generalidade, sem configurar verdadeiros “orçamentos de médio prazo”, com informações detalhadas de ações governamentais acompanhadas de dotações com valores exatos do montante que se pretende gastar no período para o qual foi elaborado. Não há, contudo, qualquer impedimento de que tenham essa conformação, que, embora criticável sob vários aspectos, como o excessivo engessamento, eventualmente incompatível em muitos casos com a dinâmica econômica e social, mostra-se mais focado, claro e transparente com relação aos rumos da administração pública, facilitando o controle institucional e social do gasto público. Nessa segunda hipótese, dispositivos constitucionais e legais citados, como o art. 166, § 3, I, da Constituição Federal, e o art. 5º, *caput*, da LRF, são muito claros e somente permitem concluir haver uma primazia do Plano Plurianual sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o orçamento anual, que, necessariamente, terão de ser elaborados dentro dos limites e atendendo às diretrizes neles estabelecidas, o que configura uma relação de subordinação, que não atingirá sempre e necessariamente todas as situações tratadas pelas referidas normas. Mas impede a ocorrência de discrepâncias e incompatibilidades, que, se houver, levarão ao reconhecimento de inconstitucionalidade ou ilegalidade da norma conflitante, devendo ser considerada a prevalência de uma sobre a outra, nos termos mencionados.

## **4.2 A INCOMPATIBILIDADE DOS PRAZOS DO PPA, DA LDO E DA LOA NO PRIMEIRO ANO DE MANDATO**

A dificuldade em estabelecer um sistema que tenha em conta uma vinculação entre as leis orçamentárias no Brasil, de modo a considerar haver uma subordinação e hierarquia entre elas, mostra-se presente em outras situações, como nos casos em que há incongruências nos prazos de vigência das referidas leis, inviabilizando



um ordenamento jurídico com coesão e lógica, exigindo, assim, uma interpretação que possa compatibilizar as normas do sistema.

A vigência do PPA no primeiro ano de mandato é um caso ilustrativo que evidencia isso de forma bastante clara.

A Constituição Federal estabelece, para o PPA federal,<sup>30</sup> “até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II”, que “o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa” (art. 35, § 2º, I, do ADCT).

Ocorre que, neste ano a que se fez referência – o primeiro ano do mandato –, a Lei de Diretrizes Orçamentárias federal segue a regra geral que se aplica todos os anos, na forma do art. 35, § 2º, II, do ADCT, segundo a qual o projeto “será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa”.

Sendo assim, no primeiro ano do mandato, teremos a seguinte situação: o PPA, cuja vigência iniciar-se-á no início do segundo ano de mandato, terá sua proposta apresentada no segundo semestre, quando já estiver em vigor a LDO, aprovada no primeiro semestre do ano em questão, e, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual (cujo prazo de apresentação, tramitação e aprovação é coincidente com o PPA – ADCT, art. 35, § 2º, III), terá disposições válidas para o mesmo período do PPA, entre as quais se chama a atenção para o anexo de metas fiscais.

Vê-se tratar de hipótese em que, admitindo-se uma vinculação entre as leis que estabeleça uma subordinação da LOA à LDO e destas ao PPA, não será possível viabilizar isso no primeiro ano do mandato, dada a precedência temporal da LDO sobre o PPA e da simultaneidade do PPA com a LOA.

Como já escrito anteriormente em texto de minha autoria,

“a apresentação do projeto de lei do plano plurianual deverá ser feita pelos próximos prefeitos no final do ano que vem (2013), para vigorar a partir do início do exercício subsequente (2014). No entanto, a lei de diretrizes orçamentárias, que deverá guardar coerência com o plano plurianual, será elaborada no primeiro semestre do ano que vem (2013), condicionando a elaboração da lei orçamentária anual, a ser aprovada no

---

<sup>30</sup> Em dispositivo que tem sido reconhecido como de natureza federal, admitindo-se que os demais entes da federação estabeleçam datas diferentes no que tange à apresentação da proposta e respectiva aprovação, mantendo-se o período quadrienal de vigência.

final de 2013 para vigorar em 2014, e contendo dispositivos capazes de regular a execução orçamentária, que ocorrerá ao longo de 2014. Desta forma, no exercício de 2013 a LDO será elaborada *antes* do plano plurianual, e a lei orçamentária, *concomitantemente* ao plano plurianual, e todas produzirão efeitos em 2014, tornando evidentemente inviável a perfeita coerência entre elas. Há que se pensar em uma solução legislativa para resolver esta distorção”.<sup>31</sup>

Especialistas no tema já há muito têm alertado para a necessidade de ajustes. “Outro problema sério nos processos atuais de planejamento do setor público é a falta de concatenação dos prazos relativos à elaboração e apreciação dos vários instrumentos formais/legais, gerando falta de sincronia entre os instrumentos de planejamento e orçamento da União (PPA, LDO e LOA) e entre tais instrumentos e os seus similares nos estados e municípios”, afirma Osvaldo Sanches, e mostra que a observância dos prazos estabelecidos pelo art. 35 do ADCT, gera “a prática do PPA ser apreciado, todos os anos, ‘a reboque’ dos projetos de LDO e LOA, em evidente violação à ordem instituída pela Constituição. Tal ordem, claramente expressa na Lei Maior, seria a de o PPA servir de guia às LDOs e LOAs; e de a LDO, fundada no PPA, guiar a formulação da LOA e fixar as prioridades da alocação”. Em seguida, apresenta sugestões de alteração na cronologia de elaboração e apreciação dos PPA, das LDO e das LOA,

“de modo a restabelecer a ordem lógica prevista no texto constitucional (e distorcida pelo ADCT) e a assegurar que não apenas cada uma dessas leis seja elaborada sob a base apropriada pela que a antecede, mas, também, que os estados possam cumprir essa atividade com o prévio conhecimento do conteúdo das normas federais, e que os municípios o façam com o prévio conhecimento das normas das esferas federal e estadual antes do final do prazo para a formalização de seus instrumentos”.

O que permitiria, assim, a desejável ação articulada entre as várias esferas de governo.<sup>32</sup>

No mesmo sentido, manifesta-se Weder de Oliveira, expondo a falta de sincronia de prazos das leis orçamentárias no primeiro ano de mandato e mostrando os ajustes feitos por meio das LDO (como ocorreu nos anos de 1999 – LDO para 2000, 2003 – LDO para 2004, e 2007 – LDO para 2008) e os projetos de lei em andamento com as propostas de novas cronologias de prazos, na tentativa de resolver esse problema que, até o momento, reputa ser insolúvel.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> CONTI, José Mauricio. No primeiro ano de mandato não se cumprem promessas. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 161-164.

<sup>32</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. Alguns imperativos da reforma orçamentária, p. 59.

<sup>33</sup> OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*, p. 295-303.

Correta a posição; trata-se de situação que apresenta como única solução satisfatória a alteração legislativa de forma a compatibilizar referidas normas de modo que os prazos de cada uma sejam estabelecidos a fim de permitir a observância das competências próprias de cada uma e do vínculo que as une formando um sistema de planejamento e orçamento que guarde coerência e lógica dentro do sistema. Um aperfeiçoamento nesse sentido é proposto no projeto de Lei n. 229, de 2009, em tramitação para suceder a Lei n. 4.320, de 1964, em que há prazos iguais para o PPA e a LDO.<sup>34</sup>

No entanto, diante do quadro exposto, estando a legislação de planejamento orçamentário em vigor desde 1988, e sem previsão concreta de alteração a curto prazo, não obstante os vários projetos de lei em tramitação visando a regulamentar o art. 165, § 9º, da CF, há que se interpretar o ordenamento jurídico com as normas postas.

Nessa hipótese, clara fica a inviabilidade da interpretação que admita uma relação hierárquica linear entre as leis da forma preconizada pela lógica que se pretendeu estabelecer pela sistemática construída na Constituição Federal.

A única solução possível necessariamente passa pela interpretação sistemática que leve em consideração a harmonia do ordenamento pela coordenação entre as normas de planejamento, da forma como delineada nos itens anteriores, analisando-se as competências específicas de cada uma das leis, para que cada hipótese de inconsistência entre elas possa ter sua controvérsia dirimida pela análise conforme esses parâmetros, até que a solução legislativa possa ser adotada e mitigar as possibilidades de conflito.

### **4.3 INCOMPATIBILIDADES INTRAGOVERNAMENTAIS COM AS NORMAS DE PLANEJAMENTO**

O PPA, como principal instrumento jurídico de planejamento orçamentário governamental, relaciona-se com vários instrumentos jurídicos de planejamento próprios de outros órgãos governamentais, incluindo os Poderes e as instituições independentes, as autarquias, as fundações e os demais órgãos nos quais se desdobra a administração pública direta e indireta.

Muitos deles elaboram e seguem seus próprios planejamentos, materializados em instrumentos jurídicos diversos, com maior ou menor reflexo orçamentário, o

---

<sup>34</sup> Ainda que não seja uma solução absolutamente satisfatória. No Projeto de Lei n. 229/2009, o PPA deve ser proposto até 15 de abril (art. 15) e devolvido para sanção até 15 de julho (art. 19). Os mesmos prazos são fixados para a LDO (arts. 24 e 27, respectivamente).

que exige uma compatibilidade entre os referidos planejamentos e o PPA, e vice-versa. No âmbito do Poder Executivo federal, embora a legislação preveja que, ao realizar o planejamento próprio, deve-se fazê-lo em obediência aos programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual,<sup>35</sup> são muitas as situações em que essa determinação não se mostra suficiente para evitar conflitos.

Trata-se de compatibilização complexa, especialmente pela multiplicidade de fatores que se inter-relacionam. Muitas vezes, há planejamentos que envolvem órgãos específicos, mas que dependem de outros órgãos para concretizarem seus objetivos e metas; em outras oportunidades, sendo o planejamento setorial – tema objeto de abordagem em item específico –, abrange vários órgãos. Noutras vezes, e destacam-se os Poderes nesse aspecto, especialmente o Poder Judiciário (também objeto de estudo em item próprio), há que se respeitar a independência que lhes é constitucionalmente assegurada, o que exige a compatibilização do PPA – que é um planejamento de toda a administração pública de determinada esfera de governo – com o planejamento de um órgão que representa um poder independente que integra referida administração.

Há que se considerar, em todas essas situações, a não coincidência de prazos, fazendo com que, na maior parte dos casos, o prazo de vigência do PPA não coincida com os prazos de planejamento há pouco referidos, criando situações em que se finda o prazo de vigência do PPA sem que os demais planejamentos, que muitas vezes dele dependem, continuem vigentes, exigindo que se estabeleçam mecanismos que assegurem coesão, compatibilidade e segurança jurídica para todo esse sistema.

Nessas hipóteses, várias são as situações, e diversas são as soluções, algumas das quais objeto de análise em itens específicos voltados ao tema sob outro enfoque.

Em sendo o órgão planejador subordinado a outro – é o caso, por exemplo, de um órgão integrante do Poder Executivo Federal –, e sendo o PPA federal responsável pelo planejamento de toda a Administração Pública federal, que, portanto, inclui o Poder Executivo Federal, sua norma planejadora estará subordinada ao PPA federal, devendo com ele ser compatível. Evidentemente que, em havendo maior detalhamento, o que é de se esperar em uma norma específica, este deverá guardar relação de coerência e compatibilidade com o PPA.

Há que se respeitar também a hierarquia formal das normas, de modo que, tendo sido a norma planejadora exarada por ato de órgão da administração – por

---

<sup>35</sup> Decreto-lei n. 200, art. 15: “A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República”.

exemplo, como um decreto –, cujo fundamento de validade é uma lei planejadora, como o PPA, com este último também deverá a primeira guardar relação de lógica e coerência, uma vez respeitados os limites de atribuição de cada um.

Situações mais complexas são observadas nos casos em que se colocam em conflito órgãos dotados de independência constitucionalmente assegurada, como é o já citado caso do Poder Judiciário, que tem autonomia administrativa e financeira expressamente previstas no texto constitucional.

Nessas hipóteses, embora o Poder Judiciário – para exemplificar com o caso mais emblemático – integre o Estado, cujo planejamento orçamentário de médio prazo vem expresso no PPA do respectivo ente da federação, sua autonomia financeira lhe confere a prerrogativa de elaborar seu próprio orçamento (art. 99, § 1º, da CF). Ainda que o texto constitucional seja omissivo com relação ao PPA, é decorrência da lógica e coerência do sistema que tal prerrogativa estenda-se também ao Plano Plurianual, de modo que cabe ao Poder Judiciário, da mesma forma, elaborar a parte que lhe cabe no plano plurianual do respectivo ente da federação, o que impediria de haver incompatibilidades nesse aspecto. No entanto, há sempre a possibilidade de surgirem conflitos.

Havendo item específico para abordar a questão, ao tratar do “planejamento intragovernamental”, ficam lançadas por ora algumas questões iniciais, que serão objeto de análise oportunamente no Capítulo 6 – Planejamento orçamentário intragovernamental e o Poder Judiciário.

#### **4.4 INCOMPATIBILIDADES SETORIAIS COM OS PRAZOS DE NORMAS DE PLANEJAMENTO**

Outra importante questão que propicia a ocorrência de múltiplas possibilidades de incompatibilidades e conflitos decorre da setorialização da administração pública e das respectivas políticas públicas e ações governamentais.

Há, portanto, áreas de atuação governamental que procuram corresponder a órgãos da administração, mas a complexidade da realidade não permite que haja sempre uma coincidência entre eles. O orçamento público – e as demais leis orçamentárias de forma geral – procuram espelhar todos os aspectos da administração, o que se pode constatar pelos diversos demonstrativos em que se desdobram. Assim é que a Lei Orçamentária Anual brasileira contém as classificações das despesas públicas pelos critérios funcional, institucional, econômico e programático, cada um deles atendendo a determinado aspecto que se pretenda tornar claro sobre as despesas públicas.

Evidentemente, não se trata de tarefa simples, nem os resultados da classificação se apresentam precisos, dada a realidade, ampla e multifacetada, não permitindo que se possam inserir todas as situações em classificações precisas e detalhadas, o que se refletirá no aspecto orçamentário e, por consequência imediata, no planejamento orçamentário governamental.

Assim é que há no orçamento áreas como a da Saúde, que se materializam na peça orçamentária na função saúde, com órgãos especificamente a ela voltados, como o Ministério da Saúde (na esfera federal), a Educação, com a função Educação e o Ministério da Educação, e tantos outros. De outra parte, áreas como a de Proteção à Criança e ao Adolescente não estão necessariamente representadas em uma função, nem existem no mais das vezes órgãos especificamente a elas destinados. Há, no entanto, muitas políticas públicas para atender às suas finalidades, cujas dotações podem estar por vezes classificadas na área da Saúde, outras na de Educação, e também utilizando recursos de várias áreas simultaneamente.

Planejar políticas públicas multissetoriais, como o exemplo citado, envolve a construção de programas e respectivas ações governamentais, com as respectivas dotações, de modo a considerar aspectos de transversalidade, que têm sido desenvolvidos mais recentemente, e abordados com maior ênfase no penúltimo Plano Plurianual federal (PPA 2012-2015), com vistas a operacionalizá-las de forma mais clara e segura, exigindo a elaboração de normas que se tornem compatíveis em todos os aspectos.

O assunto será abordado mais à frente no Capítulo 7 – Planejamento setorial, ao tratar do tema do planejamento setorial, em que se pretende analisar essas questões, bem como aquelas relacionadas com o planejamento de áreas específicas da Administração Pública.

#### **4.5 LEIS DE PLANEJAMENTO E A QUESTÃO FEDERATIVA – O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO INTERFEDERATIVO**

Outra relação entre normas de planejamento que merece atenção e análise mais aprofundada abrange a questão federativa envolvida nas leis de planejamento, com destaque para os planos plurianuais.

O tema será tratado a seguir no Capítulo 5 – Federalismo e planejamento orçamentário intergovernamental, voltaremos a ele dando maior ênfase no aspecto específico dos planos plurianuais brasileiros.

O sistema de *planejamento orçamentário da administração pública*, como já mencionado, é organizado essencialmente no âmbito de cada unidade federativa, por meio do PPA, da LDO e da LOA, todas leis ordinárias, editadas pelos referidos

entes. Sendo o Brasil um país em que predomina o federalismo cooperativo, necessariamente todas essas normas deverão formar um sistema lógico e coerente, uma vez que parcelas significativas das mais importantes políticas públicas deverão ser compartilhadas, o que inclui o aspecto financeiro, exigindo que as leis de planejamento orçamentário as contemplem.

No sistema de planejamento orçamentário, portanto, é fundamental que haja uma racionalidade na ação governamental, que envolva a relação jurídica entre PPA de esferas federativas distintas, sobretudo para aquelas ações governamentais operacionalizadas com recursos de outros entes federativos.

No regime de federalismo fiscal cooperativo brasileiro, inúmeras políticas públicas são implementadas e executadas por mais de um ente federado, e com duração plurianual. Necessária, portanto, a inserção delas em um sistema de planejamento da ação governamental plurianual que seja abrangente para todos os entes da federação envolvidos. E nem todas as áreas de atuação governamental têm previstas leis de planejamento governamental setorial de âmbito nacional que possam uniformizar as políticas públicas do setor e apresentar prevalência sobre as leis de planejamento próprias de cada ente federado, tal como ocorre com a educação, que tem no PNE uma lei nacional de planejamento que cumpre, ao menos em parte, essa função.<sup>36</sup>

Nas hipóteses em que há leis de caráter nacional estabelecendo as diretrizes para o planejamento, a organização de um sistema coeso é um pouco mais simples, o que ocorre setorialmente, em face de legislações específicas, como é o caso já mencionado da Educação e da Cultura, entre outras. Nessas hipóteses, permite-se identificar uma *relação vertical* entre as normas de planejamento orçamentário.

Tendo em vista que o tema já é objeto de análise própria no estudo do planejamento orçamentário setorial, desnecessário aprofundar-se neste momento.

Questão mais complexa se dá quando se trata da *relação horizontal* entre normas de planejamento orçamentário no âmbito federativo, diante de uma necessária cooperação para implementação de políticas públicas em regime cooperativo.

---

<sup>36</sup> Esclarecemos que cumpre apenas em parte porque a função do PNE não é de delimitar precisamente o planejamento orçamentário do setor, como se esclarece no tópico específico destinado a tratar do tema. O PNE, em cumprimento de sua função de planejar o setor de Educação, também – mas não exclusiva nem necessariamente – trata das questões orçamentárias, mas dele não se exige a especificação de todos os detalhes sob esse aspecto. Sendo assim, faz-se necessário que as leis de planejamento orçamentário observem o PNE naquilo que houver disposição tratando do assunto, o que não impede de, eventualmente, haver temas orçamentários ligados ao setor de educação não especificamente regulados pelo PNE, caso em que haverá maior liberdade do legislador dispor sobre as questões orçamentárias com ele relacionadas.

O sistema de planejamento orçamentário governamental estrutura-se, como já explicitado, essencialmente fundado no PPA, na LDO e na LOA de cada ente federado. Sendo assim, toda política pública de duração plurianual que envolva mais de um ente da federação deverá, em seus reflexos financeiros, estar contemplada nas leis orçamentárias de cada ente a ela integrado, incluindo os respectivos PPA. É fácil perceber as dificuldades a serem enfrentadas para estabelecer uma coordenação entre as leis que permita formar um todo coeso, com uniformidade no tratamento das políticas públicas cujo financiamento e execução dependam da colaboração de mais de uma esfera de governo, tendo em vista especialmente a autonomia dos entes federados que deve ser respeitada, incluindo a competência legislativa para elaboração e execução dos PPA.

Isso porque, sendo leis ordinárias próprias de cada ente federado, não existe formalmente hierarquia entre elas, não havendo, em princípio, como fazer prevalecer um planejamento sobre o outro.

Na falta de lei nacional regulando o setor ou, eventualmente, a política pública em questão, há que se viabilizar juridicamente a coordenação entre os PPA.

Não existindo forma de assegurar estar a política pública contemplada nos PPA (e LDO e LOA) de todos os entes envolvidos, e sendo a sustentação financeira indispensável para a viabilização da política pública em questão, à toda evidência ficarão comprometidas a segurança jurídica do planejamento e a consequente implementação e execução da referida política pública. Em outras palavras, inviabilizar-se-á, ou, ao menos, terá poucas garantias do ordenamento jurídico, qualquer política pública de duração plurianual operacionalizada no âmbito do federalismo cooperativo, que exija a participação conjunta de mais de um ente federado. E aceitar uma sustentação meramente política, sem apoio no ordenamento jurídico, é evidentemente frágil, comprometendo toda a segurança jurídica que se espera da atuação do Estado em busca de seus objetivos.

O aprofundamento no estudo dessa questão invariavelmente passa pela análise da relação que se estabelece no âmbito federativo entre as leis de planejamento das várias esferas de governo, especialmente o PPA, principal instrumento condutor do planejamento orçamentário de médio prazo da administração pública para cada um dos entes federados, vistos isoladamente.

Nessa hipótese, não há como reconhecer, como já adiantado, uma hierarquia entre as leis de planejamento dos vários entes federados, mesmo que de esferas distintas, sendo o art. 18 da Constituição Federal claro ao dispor que “(a) organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *todos autônomos nos termos desta Constituição*” (grifos nossos).



Excetuadas as políticas públicas que, como já mencionado, dispõem de uma organização estabelecida por leis de caráter nacional, como Educação e Saúde, o que torna mais simples delimitar os aspectos da relação horizontal que se mostrar necessária entre os entes envolvidos, a dificuldade maior se constata em outras, nas quais esta facilidade não se faz presente.

A multiplicidade de possibilidades permite vislumbrar não haver uma solução abrangente, aplicável à generalidade dos casos, todas as vezes em que houver uma política pública operacionalizada em regime de cooperação federativa, com compartilhamento de recursos, materiais, humanos, financeiros ou de outra natureza.

As relações entre os entes federados apresentam diversas origens e naturezas, o que pode impactar diretamente nas relações interfederativas que se estabelecem entre os entes federados inseridos no contexto de um programa, uma ação ou uma política pública realizada em regime de cooperação, o que exigirá uma avaliação casuística.

É o caso, por exemplo, da aplicação do recém-aprovado “Estatuto da Metrôpole” (Lei n. 13.089, de 12 de janeiro 2015), que estabeleceu “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano” (art. 1º). O regime de “governança federativa” criado prevê o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, IV), e será regulado em lei complementar (art. 5º, III). Há de se destacar, para o interesse específico da questão ora abordada, que a governança federativa terá entre seus princípios a prevalência do interesse comum sobre o local, o compartilhamento de responsabilidades, a autonomia dos entes da Federação e a efetividade do uso dos recursos públicos (art. 6º, I, II e VI), e observará a diretriz específica de “implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento” (art. 7º, I), com a “compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança federativa” (art. 7º, VI). E lista entre os instrumentos para viabilização os planos setoriais interfederativos, os fundos públicos, os consórcios públicos, os convênios de cooperação, os contratos de gestão e as parcerias público-privadas interfederativas (art. 9º, II, III, VI, VII e X), sendo possível formular planos setoriais interfederativos para políticas públicas (art. 10, § 1º). Disciplina ainda a participação da União, que “apoiará as iniciativas

dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais”.

Isso ilustra bem a ampla gama de possibilidades que pode reger as relações interfederativas no âmbito do planejamento orçamentário, uma vez que se está diante de uma lei nacional – aplicável a todos os entes da federação – que remete à lei complementar específica (aplicável aos entes federados envolvidos, e formalmente com superioridade hierárquica sobre as leis próprias de cada ente) a ser elaborada para cada hipótese, nas quais serão estabelecidas as regras a serem obedecidas pelo sistema de planejamento orçamentário das administrações públicas participantes. Nesse caso, a interpretação dar-se-á no contexto de um sistema juridicamente organizado, que acaba estabelecendo as regras que regerão a relação horizontal entre as normas de planejamento orçamentário, e permitirá adotar soluções compatíveis com os princípios e diretrizes nele previstos.

A Constituição Federal prevê a edição de leis complementares que fixem normas para a cooperação entre os entes federados no art. 23, parágrafo único,<sup>37</sup> evidenciando a possibilidade de se estabelecerem regras que regulem essas relações, o que pode e deve incluir o aspecto financeiro e, conseqüentemente, o planejamento orçamentário, fundamental para o bom funcionamento das ações implantadas em regime de cooperação federativa. Mais uma possibilidade de ampliação dos regimes jurídicos específicos para reger essas relações.

Outras hipóteses podem ser observadas em casos que apresentam graus de semelhança com o ora descrito, que viabilizam um amplo leque de instrumentos de cooperação a ajustes federativos, com muitos exemplos dentro do próprio ordenamento jurídico brasileiro. O PPA federal 2004-2007 previu os “pactos de concertação”, sobre o qual falaremos no item 5.1 – “Planejamento orçamentário, cooperação e coordenação federativa”, para implementação de ações do referido plano. O Plano Nacional de Cultura prevê os “acordos de cooperação federativa”, objeto de referência no item 5.3 – “O poder de atração do orçamento central”, por meio do qual se viabiliza a integração ao Sistema Nacional de Cultura. Há também os convênios e contratos de repasse, entre muitos outros instrumentos. Existe previsão legal para que diversas modalidades de cooperação federativa insiram-se no sistema de planejamento orçamentário, como se pode constatar do disposto no art. 35 da Lei n. 10.180/2001, ao prever que “(o)s órgãos e as entidades da Administração

---

<sup>37</sup> Com a redação que foi dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006.

direta e indireta da União, ao celebrarem compromissos em que haja a previsão de transferências de recursos financeiros, de seus orçamentos, para Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecerão nos instrumentos pactuais a obrigação dos entes recebedores de fazerem incluir tais recursos nos seus respectivos orçamentos”, e art. 38, § 10, da Portaria Interministerial n. 507/2011, segundo o qual “(é) condição para a celebração de convênios a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho”, deixando clara a necessidade de compatibilização desses atos de cooperação federativa com um sistema de planejamento governamental.<sup>38</sup>

Vale ainda registrar o aspecto para o qual chama a atenção André Carvalho, quando, ao se referir ao tema, considera as diversas possibilidades de relações envolvendo coordenação, integração, hierarquia e subordinação entre PPA uma questão política, e anota ainda que a questão da hierarquia entre planejamentos não se mostra algo consensual entre as federações.<sup>39</sup>

Assim, a análise da relação jurídica horizontal que se estabelece entre as normas de planejamento orçamentário leva à conclusão de que são múltiplas as possibilidades interpretativas, a depender do regime jurídico a que estão submetidas, que podem apresentar grande variabilidade, exigindo uma avaliação casuística que deve observar as normas aplicáveis em cada caso, com vistas ao cumprimento dos objetivos fundamentais e observando os princípios constitucionais.

---

<sup>38</sup> Nesse sentido: DALLAVERDE, Alexandra Kátia. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*, p. 146-147.

<sup>39</sup> CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*, p. 412-415.

## FEDERALISMO E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO INTERGOVERNAMENTAL

O federalismo, como forma de organização dos Estados que prevê divisão territorial do poder, em que se permite a coexistência de mais de uma esfera de poder em um mesmo território, sob comando único, é uma solução para muitos países em que, dadas as suas peculiaridades, encontram nele uma fórmula capaz de harmonizar culturas e regiões diferentes, além de usar a descentralização para tornar mais eficiente o atendimento das necessidades públicas.

No entanto, o ato de planejar, compatibilizando essas diversas esferas de poder, respeitando-se a autonomia dos entes que a compõem, de forma coerente e capaz de se unirem em torno de objetivos comuns, nunca foi tarefa simples em nenhuma das federações existentes, até mesmo porque o planejamento, no ambiente federativo, deve levar em consideração não apenas a questão territorial, mas também setorial. Trata-se, todavia, de questão urgente, e que tem de ser enfrentada, como já preconizava Alaor Caffé Alves há mais de 40 anos.<sup>1</sup>

O sistema de planejamento abrange subsistemas organizados em torno de planos hierarquicamente subordinados, como bem observa Nazaré Cabral. “Estes subsistemas podem ter origem *espacial* (a que correspondem os níveis nacional,

---

<sup>1</sup> “Neste passo, urge enfrentar o problema de frente ao se considerar a possível incompatibilidade entre a prática do planejamento, exigindo progressivamente a integração corrente das decisões sobre a aplicação de recursos públicos (o que implica a racionalização crescente e interdependência dos diferentes níveis da ação governamental, de todas as esferas governamentais, horizontal e verticalmente consideradas) e o princípio da autonomia daquelas esferas governamentais, inscrito como característica essencial do federalismo” (ALVES, Alaor Caffé. Planejamento e federação. Algumas reflexões sobre seus princípios. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, p. 128).

regional e local/municipal) ou *sectorial* (níveis nacional, sectorial, subsectorial)”.<sup>2</sup> Compatibilizar o planejamento orçamentário de médio prazo com o planejamento econômico e setorial, e com a agenda das políticas públicas, é um dos grandes desafios para a aplicação prática do planejamento orçamentário plurianual, como registram com muita propriedade José Álvarez e José Alegre.<sup>3</sup>

Conciliar autonomias administrativas, financeiras e políticas, em suas diversas faces, de entes federados cujos governantes são eleitos livremente, capazes de organizar sua administração, com competência legislativa própria, interesses conflitantes<sup>4</sup> e, no mais das vezes, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário próprios, exige mecanismos jurídicos, administrativos e políticos de coordenação e cooperação bastante complexos e nada simples de serem implementados e executados, como já destacado. Como bem pontua Marrara, “o federalismo aumenta o potencial de conflitos de direito do planejamento”, dada a pluralidade de vontades estatais dos entes políticos autônomos e com competências próprias, que não são divididas de modo perfeito, gerando inevitáveis conflitos jurídicos de competência.<sup>5</sup>

Entre as principais dificuldades, está a de estabelecer um sistema de planejamento orçamentário coerente, eficiente e com segurança jurídica. O processo de planejamento é sempre mais complexo nas organizações federativas do que nos estados unitários, como já observou Premchand, citando o exemplo da Alemanha.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 143, citando João Manuel Carvalho.

<sup>3</sup> ÁLVAREZ; José Luís Ruiz; ALEGRE, José Caamaño. Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional, p. 25.

<sup>4</sup> Como bem observado por Allan Moreira, “planejar em um ambiente federativo, seja qual for o viés tratado, (...) impõe o reconhecimento de que essas estruturas administrativas, com caráter autônomo, como é o caso de Estados e Municípios, coexistem em um ambiente institucional relativamente confuso e com interesses por vezes conflitantes, através do qual se delimitam suas respectivas competências e esferas de atuação” (MOREIRA, Allan. O federalismo cooperativo brasileiro e o problema do planejamento orçamentário: os repasses do FPE aos Estados-membros. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, p. 347).

<sup>5</sup> MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas prevista no anteprojeto da nova lei de organização administrativa, p. 15. E identifica várias questões decorrentes desses conflitos, como a de que o “direito administrativo do planejamento” precisa avançar no sentido de chegar às respostas, a solução para os conflitos horizontais (entre planos no mesmo nível federativo), verticais (entre planos de diferentes níveis federativos), como evitar sobreposição de processos de planejamento e que instrumentos seriam necessários para prevenir e solucionar esses conflitos.

<sup>6</sup> PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure controls*, p. 216: “Consideration of the totality of expenditure poses more problems in a federal arrangement than in a unitary form of government (...) In the Federal Republic of Germany, state governments are obliged to formulate their own financial plans and coordinate with federal plans”.

E a necessidade de compatibilização multilateral dos entes públicos é essencial para o desenvolvimento das ações governamentais, uma vez sendo o planejamento uma exigência constitucional que delimita competências a serem cumpridas por todos e cada um deles, como bem observa Tomás-Ramón Fernández, referindo-se ao caso espanhol, nas relações entre o Estado e as Comunidades Autônomas.<sup>7</sup>

São diversas as características do Estado Federal que poderiam colocá-lo em contraposição à atividade estatal de planejamento. Bastaria considerar a origem histórica da forma federal do Estado, fruto da tentativa de fragmentar territorialmente o poder e, assim, coibir as possibilidades de abuso, para que se afirmasse sua incompatibilidade com qualquer tendência de centralização presente, por exemplo, na elaboração de planos de abrangência nacional.<sup>8</sup> No entanto, esse argumento parece contrariar fatores fundamentais que, segundo Eros Grau, conduzem à centralização no Estado Federal contemporâneo, como a necessária unidade de ação governamental para assegurar sua posição em um cenário de competição internacional, a ampla atribuição de tarefas ao poder público, que exigem planejamento nacional para a aplicação de grande volume de recursos financeiros, e mesmo a coordenação de esforços para promover a segurança nacional.<sup>9</sup>

A descentralização do poder de legislar resulta na pluralidade de órgãos criadores de normas, o que possibilita uma regulamentação diferente para cada região, de modo a “não permitir que o mesmo indivíduo crie as normas da ordem central e as normas das diferentes ordens locais”.<sup>10</sup>

Essa distribuição, com conseqüente descentralização, das competências legislativas, em que uma pluralidade de legisladores atua criando normas para cada uma das ordens jurídicas parciais, torna a atividade de planejamento orçamentário – veiculada no Brasil por normas de âmbito nacional, mas também, e principalmente, por normas próprias de cada uma das esferas de governo –, uma das mais

---

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. La planificación económica, camino de libertad. In: BAQUER, Sebastián Martín-Retortillo Baquer; LAFUENTE, Antonio Martínez (Coord.). *Estudios de derecho y hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana*, v. I, p. 74.

<sup>8</sup> GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 49 e seguintes.

<sup>9</sup> GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*, p. 51.

<sup>10</sup> É o sentido dinâmico da descentralização, a que se refere Hans Kelsen: “Recorre-se em geral à descentralização justamente porque ela permite que a mesma matéria seja regulamentada de modo diferente para diferentes regiões. Portanto, será preferível não permitir que o mesmo indivíduo crie as normas da ordem central e as normas das diferentes ordens locais. Será preferível ter diferentes indivíduos atuando como órgãos criadores de Direito das diferentes ordens parciais e, desse modo, evitar a união pessoal dos órgãos das diferentes ordens” (KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*, p. 441-442).

difíceis de compatibilizar e, especialmente, de promover a adequada coordenação, tendo em vista que a atividade planejadora, mais do que outras, exige unidade de propósitos em torno de objetivos comuns.

Esse argumento é reforçado pelo fato de que as competências constitucionalmente atribuídas a cada ente não são completamente nítidas a não ser a partir de um número mais restrito de atividades. Dan Stegarescu, em análise do caso alemão, mostra que não há critérios claros para a distribuição da maior parte das competências entre as várias esferas de governo, o que acaba levando-as para a alçada do governo central.<sup>11</sup>

Isso também é válido no Brasil, onde as grandes disparidades de diversas naturezas existentes na federação brasileira tornam inviável uma distribuição de competências exclusivas para as diversas políticas públicas no plano constitucional. Muitas delas exigem coordenação e cooperação entre os vários entes federados, tanto no aspecto da arrecadação e partilha de receitas quanto na execução, com compartilhamento de recursos materiais e humanos, e também na regulamentação e fiscalização. Ainda que a Constituição em vários casos delimite competências, e a legislação infraconstitucional especifique as atribuições de cada uma, dificilmente há detalhamento necessário e suficiente para atender com precisão a todas as situações, o que se reflete no aspecto orçamentário, gerando dificuldades na orçamentação, tanto a curto quanto a médio prazo.

Coordenação e cooperação referem-se a conceitos cujos significados são bem expostos por Bercovici, sendo de todo pertinente reproduzir seu texto para compreendê-los.

“(Coordenação) é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades. A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com

---

<sup>11</sup> “Assuming that apart from a few original tasks of central and local governments, there are no clear criteria for the distribution of most functions among different levels of government, he predicts that particularly competencies of state governments tend to be attracted by the central government over time. Apart from this, as a consequence, the delimitations of areas of central and state government activity are expected to become increasingly blurred” (STEGARESCU, Dan. *Centralizing tendencies in the public sector in Germany*, p. 10).

âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poder, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Esse tipo de repartição é o previsto pelo art. 24 da Constituição de 1988”.<sup>12</sup>

Completa mais à frente, citando o constitucionalista espanhol Enoch Alberti Rovira:

“La cooperación, en sentido estricto, se diferencia *cualitativamente* de estas anteriores relaciones, al consistir propiamente en una *toma conjunta de decisiones*, en un *coejercicio de las competencias*, y, consiguientemente, en una *corresponsabilización* de las actuaciones realizadas bajo tal régimen. Una determinada función o competencia no se realiza ya de forma autónoma y separada por cada instancia, con todos los límites externos de aplicación al caso, sino de *forma conjunta*, de modo que tal función o competencia, para que se traduzca en concretas actuaciones, sólo puede ser ejercida conjuntamente por varias partes, que deben actuar mancomunadamente’. Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado podem atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição (...)”.<sup>13</sup>

No Brasil, vê-se que a Constituição optou por competências concorrentes para a maior parte das políticas públicas, mas nota-se a preponderância do governo central, como observado por Marta Arretche: “a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como a normatização e coordenação das relações intergovernamentais”,<sup>14</sup> evidenciando a tese formulada por Popitz do “poder de atração do maior orçamento”.<sup>15</sup>

São todos elementos complicadores para a formulação e execução de um planejamento orçamentário preciso em âmbito nacional, até mesmo porque o respeito à autonomia dos entes federados impede que se imponha a todos a integração

<sup>12</sup> BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, p. 15.

<sup>13</sup> BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro, p. 16; ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, p. 369.

<sup>14</sup> ARRETICHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, p. 24.

<sup>15</sup> Conforme menciona Fernando Casana Merino, em *La autonomía financiera de las comunidades autónomas en materia de gasto público* (p. 25-30), texto sobre a qual se voltará a fazer referência no item 5.3 – “O poder de atração do orçamento central”.



necessária às políticas públicas e aos programas governamentais previstos. A operacionalização, em muitos casos, como se pode constatar, ocorre por meio de adesões dos entes federados, concretizadas por instrumentos de cooperação, como convênios, e financiadas por transferências voluntárias. Marta Arretche, ao tratar das políticas sociais no federalismo, observa que “a autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais, no sentido de que estas venham a coincidir com as suas próprias prioridades, permanece limitada, uma vez que estes detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições institucionais para não aderir às políticas federais”.<sup>16</sup>

São muito variados os campos temáticos em que tal coordenação deve ocorrer em um Estado Federal. O fato de existir atualmente uma Administração plural,<sup>17</sup> com uma multiplicidade de entes coexistindo, tanto no aspecto territorial (estados, regiões, municípios etc.) quanto funcional (educação, saúde, justiça etc.), muitos com significativa autonomia, levanta a necessidade de coordenação, por meio do planejamento, nos mais variados setores da atuação política e administrativa das diversas partes autônomas de uma comunidade.<sup>18</sup>

Sendo assim, além da dimensão normativa, as relações políticas desempenham um papel fundamental, particularmente na federação brasileira, para o processo de planejamento. Como bem observado por Bercovici, o “processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas, ainda mais em um regime fede-

---

<sup>16</sup> ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia, p. 19.

<sup>17</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 448, nota de rodapé 1.014, citando Vital Moreira.

<sup>18</sup> O tema é de preocupação crescente na União Europeia com relação a diversos setores, no campo financeiro e orçamentário, destacando-se o tema dos déficits orçamentários. Assim como em diversos países, essa comunidade de países se preocupa fortemente com a consolidação e o controle das despesas totais dos entes federados, o que exige a coordenação de planos financeiros regionais com o plano nacional. Nazaré Cabral menciona a necessidade de coordenação da disciplina orçamentária entre os países da Comunidade Europeia, devendo os estados-membros ter uma estratégia comum ou convergir para uma disciplina e consolidação orçamentais, nos termos de compromissos assumidos em programas de estabilidade plurianuais ou em programas plurianuais de convergência (CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, p. 523). Ricardo Martner assevera que o planejamento plurianual se mostra fundamental e necessário para coordenar as ações dos entes federados no campo do endividamento público e na consolidação das contas do Estado. Estabelecer normas de sustentabilidade das dívidas públicas exige a construção de estratégias cooperativas, sendo o planejamento orçamentário plurianual, segundo o autor, a melhor solução institucional (*Gestión pública y programación plurianual*. Desafíos y experiencias recientes, p. 32).

rativo, como o brasileiro, em que o planejamento pressupõe um processo de negociação e decisão políticas entre os vários membros da Federação e setores sociais”.<sup>19</sup>

Ressalta ainda o mesmo autor a importância do planejamento no contexto federativo, mostrando que deficiências presentes no federalismo fiscal brasileiro decorrem da falta de planos ou programas de atuação definidos entre a União e os entes federados por ocasião da definição da descentralização de receitas e competências na Constituição de 1988, não sendo correto afirmar ter havido na época aumento de receitas sem os correspondentes encargos por parte dos entes subnacionais; em verdade, “as políticas sociais não sofreram mudanças qualitativas ou se deterioraram não pela sua concentração na esfera federal, mas pela total falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização”.<sup>20</sup>

É importante identificar todas essas dificuldades relacionadas com o planejamento orçamentário governamental no contexto federativo, interessando particularmente analisar as fórmulas e os instrumentos jurídicos que são e podem ser utilizados para viabilizá-lo da melhor forma.

## 5.1 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO, COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA

O planejamento orçamentário governamental está organizado juridicamente no Brasil em um sistema que abrange as três leis de natureza orçamentária: o Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e a Lei Orçamentária Anual – todas presentes no âmbito de cada unidade federativa.

Não obstante a existência de várias leis de planejamento governamental, que, embora tenham abrangência mais ampla, não se restringindo aos aspectos orçamentários do planejamento governamental, como o Plano Nacional de Educação e o Plano Nacional de Cultura, apenas para citar dois exemplos, é relevante observar que deve haver uma perfeita coordenação entre as diversas esferas de governo em matéria de planejamento orçamentário.

O Brasil é uma República Federativa, em que predomina um federalismo cooperativo, especialmente no âmbito financeiro. O federalismo fiscal brasileiro utiliza-se intensamente dos instrumentos de cooperação financeira, sendo as transferências intergovernamentais absolutamente fundamentais para viabilizar seu funcionamento.

---

<sup>19</sup> BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas, p. 146.

<sup>20</sup> BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro, p. 19-21.

Inúmeras políticas públicas – não seria desarrazoado afirmar a maioria delas – são implementadas e funcionam com a participação de vários entes federados, de todas as esferas de governo.

Política pública, expressão cuja definição em termos jurídicos é difícil e complexa, tema sobre o qual já nos referimos anteriormente,<sup>21</sup> é a forma pela qual se exteriorizam e materializam as ações governamentais, e, de modo mais ou menos preciso, refletem-se nas leis orçamentárias de curto e médio prazos, exercendo papel fundamental no planejamento governamental. A multissetorialidade e a abrangência que ultrapassa a territorialidade das esferas de governo fazem com que o estudo do planejamento orçamentário governamental não prescindia da análise sob a óptica das políticas públicas.

No aspecto federativo, a implementação, a execução e a fiscalização das políticas públicas envolvem uma série de questões jurídicas e orçamentárias cuja análise merece ser mais aprofundada.

As políticas públicas dependem, no mais das vezes, com maior ou menor intensidade, de recursos públicos para se viabilizarem, razão pela qual se materializam nas leis orçamentárias. Isso pode ocorrer de forma clara e explícita, com a política pública coincidindo com um programa governamental perfeitamente caracterizado em planos plurianuais e leis orçamentárias, ou menos evidente, sendo executada com parte das dotações de programas que não representam exatamente a política pública financiada, que pode se valer de recursos oriundos de dotações incorporadas a outros programas, de mais de uma esfera de governo. Mais do que isso, não são financiadas apenas por recursos orçamentários, mas também por incentivos fiscais e financeiros, colaborações não governamentais e uma multiplicidade de possibilidades, como bem exposto por Maria Paula Bucci:

---

<sup>21</sup> No item 1.3 – “Acepções do termo planejamento | Planejamento econômico, planejamento orçamentário, plano, programação, plano, programação, política pública” (Capítulo 1), quando mencionamos um dos conceitos expressos por Maria Paula Dallari Bucci, segundo a qual políticas públicas “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (*Direito administrativo e políticas públicas*, p. 241), ao qual se acrescenta também outra, que considera “um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito” (BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *Política públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico, p. 14). Destacamos ainda o conceito de Regis de Oliveira: “Tomar providências para que os direitos se realizem, para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados é o que se rotula de *políticas públicas*” (*Curso de direito financeiro*, 2013, p. 327-328).

“A alocação de meios para as políticas públicas abrange possibilidades amplas e diversas, além dos recursos orçamentários. Os meios públicos disponíveis para a implementação de uma política pública podem compreender também créditos fiscais, empréstimos públicos, cessão de uso de áreas ou bens públicos e recursos humanos e materiais”.<sup>22</sup>

A transversalidade de boa parte das políticas públicas fica bem evidente no PPA federal 2012-2015, tendo sido explicitadas nas “agendas transversais”, evidenciando claramente a necessidade de um planejamento orçamentário governamental compreensivo em torno do federalismo cooperativo, a se concretizar por meio de inúmeros instrumentos jurídico-orçamentários, como as transferências intergovernamentais, especialmente as voluntárias, que serão objeto de análise mais específica oportunamente.

Não há, pois, como estabelecer um planejamento orçamentário governamental sem levar em consideração a coordenação entre todas as esferas de governo, que deverão elaborar e executar suas leis orçamentárias de forma coesa entre si. O planejamento orçamentário governamental de cada esfera de governo exige, ao mesmo tempo, que se observem as peculiaridades e os interesses locais, regionais e nacionais, mas não prescinde do respeito ao planejamento das demais esferas de governo, especialmente aquelas com as quais o relacionamento financeiro é mais intenso, em que as transferências intergovernamentais são fundamentais para a condução da administração e o funcionamento adequado das várias políticas públicas em andamento e em implantação. No caso das políticas públicas operacionalizadas em âmbito nacional, com a participação de vários entes federados, mais ainda se faz presente a necessidade de respeitar um planejamento uniforme, coordenado e cooperativo.

A questão não é nova, e Guilherme Moojen, em texto publicado em 1959, mas que permanece ainda bastante atual, observa que a

“busca dos mesmos objetivos por duas ou três esferas de govêrno, cada uma planejando e agindo a seu modo, na mesma área física, tem ocasionado vultosos desperdícios de recursos financeiros, os quais, em última análise, são pagos pelo mesmo contribuinte. Urge, portanto, uma articulação dos esforços isolados, a fim de serem evitados gastos de administração paralelos ou em duplicata, e de serem obtidos, conseqüentemente, mais empreendimentos por cruzeiro dispendido”.<sup>23</sup>

Isso citando o exemplo norte-americano, em que a comissão especial nomeada em 1942 pelo Secretário do Tesouro dos Estados Unidos para avaliar as relações fiscais intergovernamentais concluiu em seu relatório que a coordenação e a cooperação

---

<sup>22</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, p. 174.

<sup>23</sup> MOOJEN, Guilherme. *Orçamento público*, p. 38.

entre os entes federados é a solução para os problemas federativos observados, e não a subordinação e coerção, sendo esta coordenação o principal desafio a ser vencido.<sup>24</sup>

A gestão do planejamento, que envolve políticas públicas organizadas setorialmente, pelos diversos órgãos de governo, sendo muitas vezes multissetoriais, exige uma compatibilização com os aspectos territoriais da organização do Estado federal brasileiro. Essa compatibilização dos aspectos setoriais e territoriais no âmbito do planejamento faz de sua gestão um dos aspectos mais complexos, tanto no âmbito administrativo quanto jurídico, da organização do Estado.

O processo de planejamento governamental, desde sua formulação até sua implementação e avaliação, como bem ressaltado por Henrique Silveira, “acontece em meio a uma rede de relacionamentos interorganizacionais e sociais”, sendo a gestão dessa rede de relacionamentos “afetada por fatores diversos – tecnológicos, culturais e sociais –, e é preciso fazer uso de estratégias que aumentem a efetividade da ação governamental”.<sup>25</sup>

Uma das características mais marcantes do processo de planejamento orçamentário governamental é que a otimização de sua execução depende de uma capacidade de articular os diversos programas em torno de ações convergentes. Dada a diversidade temática dos setores em que opera a ação administrativa, esse processo depende da consideração da transversalidade dos temas e da multissetorialidade dos programas, organizando-se a atuação governamental de tal forma que a implementação dos programas encontre mecanismos que garantam sua eficácia.<sup>26</sup> A multiplicidade temática representa mais um desafio ao planejamento orçamentário no ambiente federativo. O desdobramento dos programas de abrangência nacional em ações que dependem da participação de diferentes esferas de governo apresenta suas dificuldades, como já mencionado.

Fernando Rezende, com muita propriedade, chama a atenção para essa questão:

“O sistema de coordenação das ações governamentais implementado na década de setenta desempenhava um papel de fundamental importância para tornar efetiva a atividade de planejamento. Como a administração pública se organiza por setores, mas os problemas têm dimensão multissetorial, o sucesso do planejamento depende de uma boa sintonia das iniciativas a cargo dos órgãos setoriais, inclusive entidades da

---

<sup>24</sup> MOOJEN, Guilherme. *Orçamento público*, p. 39-40.

<sup>25</sup> SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. Planejamento governamental e coordenação interorganizacional – um espaço para a aplicação de organizações virtuais no setor público? *Cadernos de Finanças Públicas*, p. 127.

<sup>26</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*, p. 17.

Administração Indireta, relacionadas a um determinado objetivo do plano, bem como da sincronia com que tais iniciativas são implementadas. Nesse sentido, a criação de Conselhos Interministeriais com a atribuição de articular as ações relacionadas às principais áreas de concentração das políticas públicas, constitui um suporte relevante para o bom funcionamento de um sistema de planejamento”.

E evidencia a dificuldade e a necessidade da boa coordenação federativa para o sucesso do planejamento:

“Uma outra dimensão da coordenação trata da questão federativa. Com a descentralização da gestão das principais responsabilidades do Estado no campo da promoção do desenvolvimento, uma gestão pública eficiente depende também de uma boa coordenação das ações executadas pelo governo federal, estados e municípios. A esse respeito, o esforço recente de introduzir a questão espacial nos trabalhos de elaboração do PPA 2008-2011 é um bom começo e demanda continuidade. A construção de instâncias de coordenação federativa é, todavia, uma tarefa complexa e delicada, pois requer a instituição de mecanismos e instrumentos que induzam a cooperação dos entes federados na execução de políticas e programas relacionados às prioridades estratégicas nacionais. Em decorrência do descompasso entre a descentralização da gestão e a centralização do financiamento, grande parte dos recursos federais é repassada a estados e municípios, que assumem a responsabilidade pelo seu gerenciamento. Como inexistem mecanismos eficientes, formais ou informais, que operem no sentido de promover a cooperação federativa na formulação e implementação das políticas públicas, a gestão de programas importantes para o país, como os que se inserem nas áreas urbanas e sociais, fica prejudicada. Dada a autonomia de que gozam os entes federados, a questão federativa afeta em particular a implementação de mudanças que tenham como propósito implantar normas e procedimentos voltados para a introdução de compromissos com resultados e a responsabilização dos gestores, na ausência de uma profunda reforma no modelo de federalismo fiscal”.<sup>27</sup>

A coordenação intergovernamental, da qual o planejamento em um Estado federal não prescinde, necessita de instrumentos jurídicos que a assegurem, o que conduz à sua incorporação aos planos plurianuais. O plano de gestão do PPA federal 2004-2007, por exemplo, prevê a implementação dos “Pactos de Concertação”, a serem firmados pelo Governo Federal, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, agrupados por sub-regiões, para implementação de ações do PPA. Por meio desses pactos, “serão monitorados e analisados o desempenho físico e financeiro de cada uma das ações constantes do pacto e as restrições que podem dificultar ou impedir a concretização dos resultados pactuados”, e o monitoramento “será feito por meio de monitores sub-regionais com o apoio dos gerentes setoriais

<sup>27</sup> REZENDE, Fernando. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*, p. 29.

e analistas da SPI<sup>28</sup> responsáveis pelos programas cujas ações constem dos Pactos de Concertação, de acordo com o modelo estabelecido para o monitoramento dos programas do Plano”.<sup>29</sup> Assim, “os Pactos de Concertação entre a União e os demais entes federativos representam um primeiro passo de compatibilização e expansão da clássica gestão setorial com a gestão que tem como referência o território”, e os arranjos gerenciais propostos “permitem também uma gestão coordenada de grupo de programas, que aglutinem os setores e respectivos programas, selecionados, de acordo com as diretrizes das políticas Política Nacional de Desenvolvimento Regional; de desenvolvimento rural; de ordenamento do território; de meio ambiente e de desenvolvimento urbano e rede de cidades, entre outras”.<sup>30</sup> Os pactos de concertação configuram instrumentos que viabilizam a necessária integração do planejamento entre o PPA federal, os PPA estaduais, os PPA municipais e a sociedade, permitindo a convergência de prioridades de forma sincronizada, o que é fundamental para que o planejamento orçamentário governamental opere com a máxima eficiência, eficácia e efetividade. A utilização dos pactos entre entes federados como instrumentos para viabilizar o planejamento plurianual é prática adotada em muitos países, como vemos na Argentina, conforme menciona Horácio Corti: “La plurianualidad también fue considerada, como ya destacamos al analizar la forma federal, en diversos pactos intrafederales”.<sup>31</sup>

Sob várias denominações, a coordenação da ação governamental entre os diversos níveis territoriais é reconhecida como necessária para o avanço dos processos de planejamento, administração e gestão de programas orçamentários dentro de determinado Estado. A tradição de independência e autonomia dos entes de um Estado que apresente descentralização territorial (e mesmo entre os diversos órgãos de um mesmo ente) exige a introdução de modelos de gestão que levem em conta a colaboração interorganizacional e intergovernamental para o sucesso das organizações.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>29</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*, p. 22-23.

<sup>30</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*, p. 17.

<sup>31</sup> CORTI, Horácio G. *Derecho constitucional presupuestario*, p. 332.

<sup>32</sup> SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. Planejamento governamental e coordenação interorganizacional – um espaço para a aplicação de organizações virtuais no setor público?, p. 123-124. Nesse sentido, a tecnologia da informação oferece a oportunidade de mitigar o “conjunto de ilhas” de que muitas vezes consistem as organizações públicas. Idem, p. 127-9.

Desta forma, tanto a variedade temática dos programas quanto sua execução regionalizada impõem a necessidade de sua articulação em torno de diretrizes de abrangência nacional, que se expressam particularmente nos chamados temas transversais e dependem do adequado monitoramento dos programas para atingir seus objetivos, nas mais variadas questões marcadas pela transversalidade, como as relacionadas com direitos humanos e meio ambiente.

A tarefa de institucionalização desses e de outros tantos temas envolve todas as esferas de governo, dada a descentralização dos programas. No Brasil, a proposta do Ministério do Planejamento é fazer com que, para atingi-la, se criem, nos Ministérios diretamente envolvidos, responsáveis pela condução dos programas e pelo atingimento das metas de transversalidade, órgãos e programas que funcionem como espaço de coordenação e sirvam como ferramenta de monitoramento e transparência, permitindo que os órgãos governamentais divulguem e exponham, principalmente de maneira virtual, demonstrativos dos andamentos dos programas.<sup>33</sup>

No Plano Plurianual federal 2012-2015, como pode ser visto em mais detalhes em item próprio a respeito do tema, houve a criação dos “programas temáticos”, cuja função é justamente organizar as políticas públicas para orientar a ação governamental de forma que permita uma boa gestão, com monitoramento e avaliação, abrangendo a transversalidade, a multissetorialidade e a territorialidade,<sup>34</sup> sendo estruturadas as chamadas “agendas transversais”, organizando-se os programas temáticos em torno dos oito temas previstos no Plano Brasil Maior (Comércio Exterior, Investimentos, Inovação, Formação e Qualificação Profissional, Produção Sustentável, Competitividade de Pequenos Negócios, Ações Especiais em Desenvolvimento Regional e Bem-Estar do Consumidor).

No caso brasileiro, o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar as políticas nacionais, apesar das tendências dispersivas decorrentes do sistema tributário e das coalizões partidárias. Essa articulação é feita a despeito do sistema tributário e do sistema partidário, este último altamente fragmentado,<sup>35</sup> que são desfavoráveis à coordenação de políticas e dependem predominantemente de ou-

---

<sup>33</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*, p. 21-22.

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*, p. 12.

<sup>35</sup> ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia, p. 20.



tros mecanismos institucionais do governo federal para induzir a ação de governos subnacionais no sentido desejado.<sup>36</sup>

O recente Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015) prevê instrumentos que denotam avanço na questão, se bem implementados. Há um claro reconhecimento da necessidade de articulação em termos de planejamento orçamentário, como se vê ao prever o sistema de “governança interfederativa”, por meio do qual se viabilizará o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, IV), que tem como uma de suas diretrizes específicas a “compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa” (art. 7º, VI).

Em alguns casos no Brasil, há um sistema jurídico de planejamento governamental bem organizado e sistematizado, ainda que não plenamente implantado, como é o caso do planejamento no setor de Educação. Este tema será analisado em item próprio, cabendo referência nesse ponto aos aspectos relevantes para demonstrar a organização do sistema.

Prevê-se para o setor o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, conforme expressamente consta do art. 214 da Constituição. Veiculado por lei de natureza nacional, portanto aplicável a todos os entes da federação, estabelece diretrizes para o setor que incluem aspectos orçamentários, não se restringindo a eles, por ter abrangência muito mais ampla.

A partir da vigência do primeiro PNE (Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001), para o período de 2001 a 2010, impôs-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de elaborar os respectivos planos decenais correspondentes (art. 2º), estando o dos Estados em consonância com o PNE, e o dos Municípios também coerentes com o plano do respectivo estado, compondo os três documentos um conjunto integrado quanto a objetivos, prioridades, diretrizes e metas estabelecidos e articulado nas ações, de modo a se somarem os esforços das três esferas para atingir as metas estabelecidas, sob uma coordenação em âmbito nacional e coordenações nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios exercidas pelos respectivos órgãos responsáveis pela Educação (Anexo, item VI – Acompanhamento e avaliação do plano).

Estabelece-se expressamente (art. 5º do PNE 2001-2010) que “os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados

---

<sup>36</sup> ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia, p. 17-18.

de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais”, deixando inequívoca a obrigação de haver uma perfeita coordenação entre todas as leis, de modo a formar um sistema lógico e coeso.

Interessante notar que se reconhece claramente a importância de aprimorar o regime de colaboração federativa, fundamental para a gestão eficiente do sistema, tendo em vista a partilha de responsabilidades entre os entes federados decorrentes do federalismo presente no setor educacional:

“Para que a gestão seja eficiente há que se promover o autêntico federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades previstas na *Carta Magna*. A educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Há competências concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, provido por Estados e Municípios. Ainda que consolidadas as redes de acordo com a vontade política e capacidade de financiamento de cada ente, algumas ações devem envolver Estados e Municípios, como é o caso do transporte escolar. Mesmo na hipótese de competência bem definida, como a educação infantil, que é de responsabilidade dos Municípios, não pode ser negligenciada a função supletiva dos Estados (art. 30, VI, CF) e da União (art. 30, VI, CF e art. 211, § 1º, CF). Portanto, uma diretriz importante é o *aprimoramento contínuo do regime de colaboração*. Este deve dar-se, não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais”.<sup>37</sup>

No setor de Saúde, também objeto de análise específica (item 7.3), há um sistema organizado de planejamento governamental, que, à semelhança do que ocorre na área da Educação, é abrangente, não se limitando aos aspectos orçamentários.

As ações e os serviços públicos de saúde constituem um Sistema Único de Saúde (SUS), rede regionalizada e hierarquizada, organizada de acordo com as diretrizes constitucionais (CF, art. 198). A Lei n. 8.080, de 1990, atribuiu à direção nacional do SUS a competência para elaborar o Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS, com a cooperação técnica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 16, XVIII).

O processo de planejamento e orçamento do SUS é “ascendente”, ou seja, vai do nível local até o central, ouvindo-se os órgãos deliberativos e compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos nos planos de saúde dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União (Lei n. 8.080/1990, art. 36).

---

<sup>37</sup> Lei n. 10.172/2001 (PNE 2001-2010), item V (Financiamento e gestão), subitem 11.2 (Diretrizes).

Cada ente federado deverá elaborar seu próprio Plano de Saúde, sob pena de ficar impedido de receber transferências de recursos para financiar ações na área da Saúde (Lei n. 8.080/1990, art. 36, § 2º).

Em 2005, cria-se o PlanejaSUS, sistema de planejamento do SUS de atuação contínua, articulada, integrada e solidária das áreas de planejamento das três esferas de gestão desse sistema, em que se definem as responsabilidades das áreas de planejamento de cada uma das esferas de gestão, de modo a permitir o funcionamento harmônico, por meio de pactos de saúde.<sup>38</sup>

Há, portanto, um planejamento para o setor que está juridicamente organizado, de forma sistemática e hierarquizada, com delimitações precisas de atribuições, tanto na elaboração quanto na execução do planejamento, permitindo uma cooperação federativa harmônica entre os entes federados.

Outros setores também serão objeto de análise mais detalhada, ficando apenas esse registro ilustrativo das áreas de Educação e Saúde, em face de sua relevância no âmbito dos direitos sociais.

## **5.2 COORDENAÇÃO FEDERATIVA E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS. O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

Os instrumentos para operacionalizar essa coordenação federativa do sistema de planejamento orçamentário governamental são múltiplos e variados, e as soluções para dirimir os conflitos também o são.

O federalismo fiscal brasileiro tem nas transferências intergovernamentais seu principal instrumento, e encontramos desde as transferências intergovernamentais que operacionalizam partilhas de receitas, especialmente tributárias, até as transferências voluntárias, destinadas principalmente à implementação de programas governamentais específicos.

Muitas políticas públicas se viabilizam pela combinação do uso dos vários tipos de transferências, de modo que sejam aproveitadas as vantagens oferecidas por elas, para conseguir uma adequada distribuição dos recursos de acordo com os objetivos a serem alcançados e sem prejuízo à segurança jurídica, garantindo o dinheiro necessário aos atores envolvidos e permitindo o planejamento das ações governamentais do setor.

---

<sup>38</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Sistema de planejamento do SUS*. Uma construção coletiva. Organização e funcionamento, p. 27.

As várias modalidades de transferências intergovernamentais que se identificam no sistema brasileiro podem ser úteis com a finalidade de permitir uma coordenação entre os entes da federação de modo a assegurar a execução do que foi estabelecido pelo planejamento orçamentário de cada um.

As transferências intergovernamentais representam um importante papel na implementação das políticas públicas, garantindo um padrão mínimo de qualidade nos serviços públicos prestados, independentemente da região do país, assegurando, ainda, maior homogeneidade, evitando desequilíbrios horizontais.<sup>39</sup>

O planejamento da ação governamental depende de um bem estruturado mecanismo de transferências intergovernamentais, que deve seguir alguns princípios fundamentais, como bem sistematizam Ahmad e Craig:<sup>40</sup>

- a) predomínio da preocupação com a estabilidade, devendo o governo central manter sua capacidade de controlar a economia;
- b) desenvolver um modelo macroeconômico, pois as transferências não devem ser negociadas aleatoriamente, mas em um contexto de um planejamento governamental de médio prazo, abrangendo pelo menos três anos, com previsões de renda e gasto dos entes federados em seus vários níveis;
- c) os ajustes devem permitir flexibilidade, com possibilidades de revisões, ajustando-se às circunstâncias;
- d) os objetivos das transferências devem ser claros, transparentes e mensuráveis, permitindo o controle e fiscalização;
- e) a inter-relação entre as transferências deve ser levada em consideração, e avaliado o impacto geral das transferências, bem como a consistência entre as transferências condicionadas e as incondicionadas;
- f) simplicidade, especialmente nas transferências condicionadas, cujos objetivos devem ser claros e facilmente compreensíveis;
- g) as alternativas devem ser examinadas, tendo em vista haver múltiplas alternativas para o financiamento das diversas políticas públicas, que precisam ser reavaliadas.

---

<sup>39</sup> DUARTE, Ângelo José M.; SILVA, Alexandre Manoel A.; LUZ, Everaldo M.; GERALDO, José Carlos. *Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde*, p. 8.

<sup>40</sup> AHMAD, Ehtisham; CRAIG, John. Intergovernmental transfers. In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalismo in theory and practice*, p. 93-94.

A intensa inter-relação financeira entre os entes federados em Estados organizados na forma federativa, decorrentes da necessária cooperação para a implementação e execução de grande parte das mais importantes políticas públicas, faz das transferências intergovernamentais, como já ressaltado, instrumentos fundamentais não somente para a viabilização da operacionalidade do sistema, mas também para o planejamento da ação governamental.

Todo planejamento da ação governamental, para tornar-se viável, com segurança jurídica, depende da arquitetura de um sistema de transferências intergovernamentais que seja adequado às características de cada política pública e dos próprios entes federados, uma vez que, no mais das vezes, os recursos com os quais estes implantarão e executarão as ações governamentais serão essencialmente – quando não totalmente – obtidos por meio das transferências intergovernamentais. Daí a importância de se observarem os princípios enumerados por Ahmad e Craig ora mencionados.

É importante a construção de um modelo de transferências intergovernamentais perfeitamente ajustado aos propósitos da política pública, que seja adequado às características do federalismo cooperativo existente, levando-se em consideração as potencialidades dos entes federados envolvidos, que permita, ao mesmo tempo, o controle por parte do ente central (ou outro que venha a ser o responsável pela política pública) e a dotação da flexibilidade necessária para que se adapte às circunstâncias de tempo, modo e local que possam surgir ao longo da execução. É fundamental a clareza dos objetivos e critérios envolvidos, permitindo não só que a transferência dos recursos se dê de forma transparente, mas também que facilite a implantação e execução das ações governamentais, o que colaborará decisivamente para que os resultados sejam plenamente alcançados, com a fiscalização pelos órgãos públicos e pelos mecanismos de controle social.

O sistema de federalismo cooperativo no Brasil prevê um amplo uso dos vários modelos e espécies de transferências intergovernamentais, compondo um sistema de federalismo fiscal complexo. As transferências intergovernamentais são fundamentais para aperfeiçoar a distribuição de recursos entre os entes federados, bem como para financiar muitas das mais importantes políticas públicas em que há participação de todos eles, como é o caso de saúde e educação, entre outras. Em todos os casos, o planejamento governamental, destacadamente o planejamento orçamentário dos entes envolvidos, estará estreitamente vinculado ao sistema arquitetado de transferências intergovernamentais, uma vez que os recursos deverão constar nos orçamentos de cada unidade federada, tanto na previsão de receitas daqueles que receberão os recursos quanto na previsão de despesas dos entes de cujos orçamentos os recursos sairão para financiar os programas envolvidos.

Mais do que isso, o sistema de transferências influenciará decisivamente no planejamento da ação governamental, pois a previsão não só de curto, mas também de médio prazo, é fundamental para conferir segurança jurídica e permitir a adequação de todas as administrações públicas envolvidas na execução das tarefas relacionadas com as ações governamentais envolvidas.

As transferências destinadas a operacionalizar partilhas de receitas, como encontramos nos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM) são fundamentais para aperfeiçoar a redistribuição de recursos em nossa federação, garantindo, assim, receitas livres, não condicionadas, aos entes beneficiários, que podem ser utilizadas para financiar os programas que cada um deles fez constar de suas leis orçamentárias. Dada a característica de serem receitas permanentes, propiciando segurança no recebimento, em valores razoavelmente constantes, podem ser utilizadas para financiar políticas públicas próprias de cada ente, tanto de curto quanto de médio e longo prazos.

Maior relevância ainda têm os sistemas de transferências intergovernamentais setoriais, que se operacionalizam por transferências obrigatórias condicionadas, as quais permitem o financiamento de políticas públicas específicas, assegurando-lhes recursos em caráter permanente e constante, viabilizando e conferindo maior segurança jurídica. É o caso, por exemplo, das transferências para as áreas de Educação e Saúde, que contam com um desenho de federalismo fiscal próprio, com fundos e transferências intergovernamentais previstas na Constituição e na legislação infraconstitucional nacional, os quais são objeto de análise mais detalhada em item específico.

O que tem mostrado ser o principal instrumento de cooperação federativa e coordenação entre os entes da federação na implementação de políticas públicas compartilhadas são as chamadas transferências voluntárias, recursos transferidos entre entes da federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira (LRF, art. 25).

A entrega de recursos das transferências voluntárias no Brasil é no mais das vezes operacionalizada por meio da celebração de convênios, instrumentos destinados a efetivar a execução descentralizada dos programas de trabalho governamentais, por meio das transferências a título de contribuição, auxílio ou subvenção social.

O sistema de financiamento de grande parte das políticas públicas no Brasil por meio de transferências intergovernamentais voluntárias é útil e eficiente para viabilizá-las, apresentando vantagens importantes, como a de permitir que os entes federados tenham respeitadas suas autonomias, uma vez que lhes é facultado aderir aos programas governamentais que as propiciam.

Causam, no entanto, algumas dificuldades no âmbito do planejamento orçamentário governamental.

A mais relevante é a sua inserção no sistema de planejamento dos entes federados subnacionais, pois, não obstante a obrigatoriedade da contabilização dos recursos de convênios nos orçamentos das entidades concedentes e convenentes, constata-se uma insegurança jurídica a que ficam sujeitas, ante a incerteza quanto à sua efetiva concretização, bem como à própria continuidade no recebimento, tendo em vista o que se tem observado na prática arraigada no federalismo fiscal brasileiro. A instabilidade dos fluxos das transferências de recursos federais configura um dos grandes problemas decorrentes da forte centralização dos recursos na União, como bem observou Fernando Rezende.<sup>41</sup>

Instrumentos de barganha política, muitas vezes as transferências governamentais são utilizadas para obter apoio político à base de sustentação do governo. Em um sistema presidencialista multipartidário, a cooptação de apoios para compor o governo, em nosso presidencialismo de coalizão, faz com que esses instrumentos se tornem úteis para viabilizar essa prática. Vê-se ser comum que as transferências voluntárias sejam inseridas no orçamento, na fase administrativa de elaboração da peça orçamentária do ente federado que detém o seu controle, em função de ajustes políticos momentâneos. Outras vezes, aparecem na fase legislativa de elaboração do orçamento público, por meio de emendas parlamentares, também obtidas por vezes após negociação fundada em interesses de natureza política. Aprovado o orçamento, é conhecida a prática de submeterem-se as dotações que as contemplam ao contingenciamento, cuja liberação condiciona-se à conjuntura política, evidenciando a falta de segurança a que ficam sujeitos os recursos das transferências voluntárias.<sup>42</sup>

As questões de natureza política influenciam também nas transferências voluntárias de modo a dificultar o planejamento em relação à previsão e mesmo execução desses valores, em face da conhecida divisão de cargos na administração pública para composição política, ante o sistema de governo de coalizão vigente.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> REZENDE, Fernando. *A política e a economia da despesa pública*. Escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública: elementos para o debate da reforma do processo orçamentário, capítulo 4, especialmente p. 142-152.

<sup>42</sup> Questão sobre a qual já houve referência em textos de minha autoria: “Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo”, “Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de poderes”, “Aprovação do ‘orçamento impositivo’ é insuficiente para dar credibilidade à lei orçamentária” (todas publicadas no livro *Levando o direito financeiro a sério*, p. 19-22 e 231-234 e 235-240, respectivamente). Esse mecanismo sofre substancial alteração com as emendas que alteraram o sistema do “orçamento impositivo” (EC 86/2015, e 100, 102 e 105, estas últimas de 2019).

<sup>43</sup> Alexandra Dallaverde bem demonstra a influência política na operacionalização das transferências voluntárias (*As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*, p. 303-305).

Apenas para ilustrar, é notório que o prefeito de um município possa ter maior afinidade, até mesmo por pertencer ao mesmo partido, com o ministro ou servidor da alta administração que comanda órgão responsável pela concessão de transferências voluntárias, o que evidentemente facilitará a obtenção dos recursos enquanto perdurar essa situação. E, por sua vez, enfrentará obstáculos em conseguir transferências voluntárias de ministérios ou órgãos cujo comando é exercido por autoridades de partidos políticos adversários. Circunstâncias políticas muitas vezes alteram a composição de ministérios e órgãos da administração, com trocas de comando motivadas por necessidades de reajustes na composição da base de sustentação do governo, e tudo isso pode alterar repentinamente a concessão ou mesmo liberação de recursos já concedidos por transferências voluntárias. São todos fatores de difícil previsão, inviabilizando contar com os recursos dessas fontes de forma segura, que permita contemplá-los no sistema de planejamento orçamentário governamental com a precisão e a segurança desejáveis.

Nesse contexto, inviabiliza-se que a contabilização, pelos entes subnacionais beneficiários das transferências voluntárias, das receitas que elas podem representar na peça orçamentária, e mesmo no Plano Plurianual, sejam consideradas recursos cujo recebimento é certo. As ações governamentais a serem realizadas pelo ente beneficiário da transferência ficam altamente prejudicadas, dada a inviabilidade de prever com razoável segurança e credibilidade o efetivo recebimento do recurso, o que compromete todo e qualquer planejamento, de curto ou médio prazos, que dependa dos referidos recursos.

Diante da constatação de que o federalismo fiscal brasileiro, especialmente no que tange aos municípios, mostra-se seriamente comprometido, tendo em vista a forte centralização de recursos na esfera federal, e subsidiariamente estadual, fazendo com que as mais importantes políticas públicas, bem como obras de infraestrutura, dependam de recursos de transferências voluntárias, não se mostra viável um planejamento orçamentário governamental dos entes subnacionais dotado de credibilidade.

No caso dos entes subnacionais, especialmente municípios, em que as despesas de capital, dotadas de relevância para o planejamento de médio e longo prazo, e que devem ser contempladas nos planos plurianuais, são essencialmente financiadas por transferências voluntárias, a questão se torna mais grave.

Os municípios brasileiros vivenciam situação financeira difícil, em que as receitas oriundas de arrecadação própria, somadas às transferências intergovernamentais automáticas, regra geral financiam, no máximo, as despesas correntes. Políticas públicas fundamentais, como de educação e saúde, são basicamente



financiadas pelos sistemas de transferências intergovernamentais próprios de cada setor, tornando-os dependentes desses recursos transferidos para conduzir as referidas políticas públicas.

As despesas de capital, destinadas a obras de infraestrutura e outras relevantes ações governamentais na esfera local, acabam sendo financiadas por meio de transferências voluntárias, que, como já mencionado, têm estado sujeitas a uma ampla gama de incertezas, tanto na concretização dos atos que a viabilizam quanto na posterior execução, com a efetiva liberação dos recursos. Sendo essa modalidade de despesas a que mais importa para o planejamento governamental, esse quadro não colabora para que se construa um sistema de planejamento seguro e eficiente.

A partir de então, vê-se a importância da efetiva observância das normas de planejamento governamental, especialmente no âmbito orçamentário. É imprescindível para a boa gestão pública que as normas que instituem o planejamento orçamentário governamental, com destaque para os PPA, sejam dotadas de credibilidade e impositividade. Previstos recursos federais em um PPA federal (em uma hipótese exemplificativa) para transferências voluntárias a um ente subnacional, destinado a uma finalidade específica, como a implantação ou continuidade de determinada política pública, o recurso há de ser efetivamente entregue no prazo estipulado, independentemente de injunções políticas de caráter momentâneo e transitório. Sem esse respeito à norma planejadora plurianual, não há como viabilizar, com segurança jurídica, e sem desperdício de recursos de toda natureza (materiais, humanos, infraestrutura etc.), qualquer política pública.

### **5.3 O PODER DE ATRAÇÃO DO ORÇAMENTO CENTRAL**

Em uma federação, a Constituição prevê os objetivos fundamentais do Estado e princípios que devem ser observados, cabendo ao governo central, no exercício de suas competências, agir de forma integrada com os demais entes federados, para que esses objetivos sejam alcançados.<sup>44</sup>

Nesse percurso, é necessário compatibilizar as ações do governo central com o respeito à autonomia dos entes subnacionais.

---

<sup>44</sup> Como bem expressa Heleno Torres, “No federalismo, devido à Constituição rígida comum, centros de poder, dotados de autonomia, desprovidos de hierarquia em relação aos outros, diferenciados apenas pelas atribuições de competências, convergem para uma unidade, que é a organização do Estado, uma estatalidade que não existiria fora dessa unidade. Neste contexto, a função da Constituição Financeira será aquela de *integrar* a unidade central e as periféricas para um seguro e permanente financiamento do Estado” (*Direito constitucional financeiro. Teoria da constituição financeira*, p. 245).

Como se tem visto e se verá ainda ao longo deste trabalho, há uma multiplicidade de possibilidades de operacionalizar e viabilizar essas ações em regime de cooperação e colaboração, interessando particularmente para o tema que abordado os aspectos financeiros, ainda que se utilizem outros instrumentos, como o compartilhamento de recursos humanos e infraestrutura.

No mais das vezes, essa colaboração ocorre entre os entes da federação de forma voluntária, implantando-se a política pública, de caráter nacional ou regional, mediante a adesão dos entes federados interessados em compartilhar os benefícios dela advindos, caso em que são celebrados os pactos, na forma de acordos, convênios ou outro instrumento que a formalize, a partir do qual são feitas as transferências de recursos e cumpridas as obrigações assumidas pelas partes.

É o que se constata, por exemplo, no caso brasileiro, do planejamento governamental no setor de cultura, de âmbito nacional.<sup>45</sup> Há um Plano Nacional de Cultura, que criou o Sistema Nacional de Cultura, com recursos a serem distribuídos por meio do Fundo Nacional de Cultura aos Estados e Municípios que aderirem ao sistema, formalizado mediante um “acordo de cooperação federativa”. Há, portanto, como expressamente estabelece a legislação, uma vinculação voluntária entre os entes federados (Lei n. 12.343/2010, art. 3º, § 2º), que cria obrigações como a de elaborar o respectivo plano decenal de cultura do ente que aderiu ao sistema, bem como a de fazer constar das respectivas leis orçamentárias os recursos a serem destinados à execução das metas estabelecidas para o setor (Lei n. 12.343/2010, art. 4º).

Mas nem sempre há tais cooperação e coordenação juridicamente formalizadas, e a implementação de políticas públicas pode eventualmente gerar dificuldades e conflitos entre os entes federados.

Fernando Casana Merino, ao discorrer sobre a autonomia financeira das comunidades autônomas espanholas, menciona a tese do “poder de atração do maior orçamento” como um possível argumento para dirimir controvérsias entre os entes federados em matéria de federalismo fiscal, reconhecendo a supremacia do poder central, que tem o maior orçamento, sobre os entes subnacionais, quando se trata de implementar políticas públicas de sua alçada de competência.

Mostra que, nos Estados Unidos, o sistema de federalismo cooperativo passou a predominar a partir do crescimento das receitas do poder central com a criação do imposto de renda federal pela Emenda XVI, em 1913, e se intensificaram os gastos federais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas,

---

<sup>45</sup> Tema que será objeto de análise específica no item 7.2.

umentando o poder de gastos pelo governo central, validando a tese do “poder de atração do maior orçamento”, formulada por Johannes Popitz na Alemanha em 1927. A tese de Popitz era de que o poder central acaba assumindo gastos maiores do que aqueles previstos na Constituição, o que se evidenciava nos Estados Unidos, superando a fórmula federativa dos princípios do federalismo dualista e fortalecendo o federalismo cooperativo. O poder central é dotado de poderes implícitos para prover o bem-estar geral dos Estados Unidos, e, com isso, podia adotar medidas de natureza financeira, promovendo despesas públicas independentemente de competência expressamente atribuída pela Constituição. Merino menciona a jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, que, a partir de 1936, decidiu pela possibilidade de o Poder Legislativo autorizar despesas no interesse público, ainda que não houvesse norma constitucional expressa que lhe atribuísse tal competência. Assim, são legítimas as transferências intergovernamentais condicionadas aos entes subnacionais, até mesmo por serem de aceitação facultativa, mesmo que se refiram a matérias constitucionalmente de competência dos referidos entes subnacionais. Relata que, nas décadas seguintes a 1945, a política de transferências condicionadas baseada na aprovação de planos estatais de investimentos teve vários modelos. No período do Presidente Johnson, houve o chamado “federalismo criativo”, quando se expandiram os beneficiários das transferências, aumentando as exigências para a concessão e o controle das transferências pelas autoridades federais. Na administração Nixon, houve uma partilha maior dos recursos, com a transformação de 129 transferências em seis programas de partilha de receitas, em que a finalidade dos recursos era fixada em termos mais amplos, deixando uma elevada margem de discricionariedade aos beneficiários; essas reformas, porém, não foram inteiramente aceitas pelo Congresso, o que impediu a recuperação da autonomia dos Estados em matéria de gasto público. Com a Presidência Reagan, surge o “novo federalismo”, propiciando-se a redução da capacidade de influência do governo federal, restituindo-se a autonomia financeira dos Estados. No entanto, com a recusa do Congresso, em 1982, da proposta apresentada por Reagan, que continha medidas destinadas a recuperar a autonomia financeira dos Estados, houve pressão da classe empresarial para uma maior regulação das transferências, com centralização dos poderes decisórios. Com isso, conclui Merino, vê-se ser muito difícil suprimir o controle central sobre as transferências e a restituição aos Estados da autonomia sobre as despesas públicas nas matérias de sua competência. Observa ainda que, nos últimos anos, houve diminuição das transferências condicionadas, base do federalismo cooperativo. No entanto, ante a constatação do aumento dos gastos federais, admite-se uma maior interferência do governo central nos gastos dos Estados, por meio de regulações diretas, como forma de controlar os gastos dos Estados,

e a aprovação de normas mais rígidas para punir os Estados em caso de transgressões, e sanções civis e penais aos funcionários públicos. Conclui que a tese do poder de atração do maior orçamento segue presente no exercício do poder de gasto nos Estados Unidos, estendendo-se essa teoria para os Estados Federais e estados de estrutura plural ou composta, como é o caso da Espanha.<sup>46</sup>

Tendo em vista que muitas vezes as políticas públicas executadas no âmbito do federalismo cooperativo, com a participação de mais de uma esfera de governo, não têm suas exatas delimitações de atribuições expressas de forma precisa na legislação, há que se estabelecer critérios que permitam dirimir eventuais controvérsias em caso de conflitos, caso ocorram. Em sendo uma política pública de interesse público relevante, cuja implementação e/ou execução se mostre necessária para satisfazer a determinadas necessidades públicas, deve-se reconhecer o poder do ente federado mais central de impor as condições mínimas para gerir a política pública, com a necessária colaboração dos entes da federação cuja participação se mostre imprescindível para que seja bem-sucedida. É o caso, para citar um exemplo hipotético, de controle de endemias. Havendo necessidade de cooperação federativa, e sendo imperiosa a implementação da política por evidente interesse público de toda a nação ou região, não há como aceitar eventual autonomia de qualquer ente federado para não integrar o sistema de cooperação (financeira ou de outra natureza) com vistas a combater esse problema de saúde pública. Há prevalência do ente detentor do orçamento central, capaz de impor aos demais a realização dos atos necessários para que a política pública atinja os resultados almejados. Abrangendo mais de um ente federado, evidentemente somente ao ente mais central é possível planejar a política pública e conduzir sua execução.

---

<sup>46</sup> MERINO, Fernando Casana. *La autonomía financiera de las comunidades autónomas en materia de gasto público*, p. 242-31.



## PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO INTRAGOVERNAMENTAL E O PODER JUDICIÁRIO

O planejamento governamental, como já se pôde claramente notar, é bastante complexo, e as normas que compõem o sistema jurídico de modo a lhe dar coesão e segurança abrangem uma gama de relações a serem reguladas, cujas dificuldades se tornam maiores em Estados organizados na forma federativa e com nítida separação de poderes, como é o caso do Brasil.

Isso se torna mais evidente no *planejamento orçamentário da Administração Pública*, em que o sistema jurídico de planejamento prevê normas que se instituem no âmbito de cada unidade federativa, com o PPA, a LDO e a lei orçamentária.

Não é simples estabelecer um sistema coeso nas organizações de grandes dimensões, como é o caso da administração pública federal brasileira, e mesmo nas administrações públicas da maior parte dos Estados e de muitos Municípios, compostas de múltiplos órgãos.

À já previsível dificuldade em coordenar entes federados e respectivos órgãos de modo uniforme, para que todos convirjam em um mesmo sentido, soma-se o fato de que cada unidade federativa é composta por poderes independentes, dotados de autonomia para conduzir sua respectiva administração, o que inclui seus orçamentos e também seu planejamento orçamentário. Uma tarefa necessária e indispensável, que exigirá consideráveis esforços institucionais, como bem observa José Celso Cardoso Júnior.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “É preciso, portanto, dispender esforços institucionais, embora consideráveis, nas tarefas de articulação e coordenação em vários níveis, simultaneamente: intra e interpolíticas, programas,

Cada órgão que compõe a administração pública tem seus interesses, peculiaridades e prioridades, o que, evidentemente, exige um esforço de adaptação com os demais no momento de definir os rumos da administração pública, tanto no âmbito do ente da federação em que está inserido quanto no contexto nacional. Essa adaptação, no entanto, é mais fácil de ser alcançada quando os órgãos integram um único sistema, como se pode admitir que ocorra no âmbito de um mesmo Poder.

No entanto, os Poderes têm constitucionalmente assegurada sua independência, por força da cláusula pétrea insculpida no art. 2º da Constituição, que se desdobra na autonomia financeira, com capacidade de elaborarem seus próprios orçamentos, também prevista na Constituição de forma expressa, como se vê nos casos do Poder Judiciário (art. 99), do Ministério Público (art. 127, § 3º) e da Defensoria Pública (art. 134, § 2º e 3º).

Construir um *planejamento orçamentário da administração pública*, materializado em leis que produzem seus efeitos na respectiva unidade federada, como é o caso do PPA, da LDO e da LOA, e sendo a unidade federada integrada por Poderes e órgãos constitucionalmente independentes, como os que foram citados, torna necessário organizar um complexo sistema de planejamento orçamentário intragovernamental, com normas capazes de respeitar a independência desses órgãos e poderes, e, ao mesmo tempo, harmonizá-los e coordená-los de forma a assegurar uma unidade de propósitos em função das estratégias e diretrizes do ente federado que integram.

Acresça-se a isso que, na organização do Estado brasileiro, há órgãos e poderes de caráter nacional, que, em sua organização, compõem-se de estruturas formadas no âmbito dos entes subnacionais. Há, por conseguinte, estratégias e diretrizes nacionais a serem seguidas, o que deve ser observado pelas estruturas existentes nas esferas subnacionais. Um exemplo que ilustra bem essa situação é o Poder Judiciário, organizado, em termos federativos, por órgãos com abrangência nacional, como as Cortes Superiores e o Conselho Nacional de Justiça, e tribunais cuja estrutura se insere no âmbito de entes subnacionais, caso dos Tribunais de Justiça nos Estados.

Nesse cenário, o planejamento orçamentário, como já se fez referência, exigirá uma coordenação entre entes federados e poderes independentes capazes de construir um sistema coeso de normas nacionais, federais e estaduais de modo que o sistema de planejamento orçamentário federal – que abrange vários órgãos do Poder Judiciário –, o sistema de planejamento orçamentário dos Estados – nos quais estão

---

ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República etc. A lista é longa e complexa, mas é dessa reforma profunda (de estruturas, processos e entregas) do setor público estatal que se necessita” (CARDOSO JR., José Celso. Princípios e propostas para o PPA 2016-2019, p. 19).

outros órgãos do Poder Judiciário –, e o recente sistema de planejamento do próprio Poder Judiciário formem um todo lógico e coerente, sem contradições internas, e capaz de direcionar esse setor da administração pública em função de estratégias, diretrizes e objetivos comuns. Deve-se ainda compatibilizar o sistema de planejamento do Poder Judiciário, que é estabelecido em âmbito nacional não por instrumentos com metodologia de natureza orçamentária, mas de caráter mais amplo, abrangendo aspectos de gestão, o que deve ser observado pelas normas orçamentárias.

O caso do Poder Judiciário, pelas recentes normas de planejamento adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça para implantação em todo o Poder Judiciário, em especial as Resoluções ns. 70, de 2009, e 198, de 2014, merece uma análise mais detalhada, a ser feita no item seguinte.

A análise das questões envolvendo o planejamento orçamentário intragovernamental será feita com base no Poder Judiciário, em que será possível observar os problemas mais relevantes e frequentes, dada sua autonomia, expressa não somente no art. 2º, como também no art. 99, que delinea seus contornos e a detalha; e também, e principalmente, sua elevada dimensão como órgão da administração pública. Nesse último aspecto, o Poder Legislativo é significativamente menor, não obstante sua elevada importância em termos políticos. E o Poder Executivo é o que exerce as principais funções como gestor na administração pública, não sendo necessário fazer referência específica, uma vez que é basicamente com os outros poderes, especialmente o Poder Judiciário, com o qual surgirão os conflitos e problemas. Acresça-se que o Poder Judiciário é aquele com o qual surgem, em termos quantitativos e qualitativos, os maiores conflitos. O Poder Legislativo, nos problemas que surgem, não difere em essência do Poder Judiciário, e a possibilidade de solução política por ajustes entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo é mais frequente, tornando menos intensas e necessárias as decisões jurídicas. É relevante também destacar que o Poder Judiciário é a principal instituição na administração da Justiça, pois suas decisões administrativas

“afetam e conduzem os demais órgãos, pessoas e instituições essenciais à Justiça. É por iniciativa do Poder Judiciário que se define a instalação de novos fóruns e comarcas, é ele quem conduz os processos, e, mais recentemente, implanta sistemas de processo eletrônico aos quais terão de se adaptar o Ministério Público, a Defensoria, a Advocacia, auxiliares da Justiça e os cidadãos. Daí porque se torna mais relevante o planejamento de seu futuro e suas ações, tornando-os transparentes e previsíveis, a fim de que todos que dele dependam e com ele se relacionam possam também se planejar”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> CONTI, José Mauricio. Poder Judiciário: 2014 é o ano do planejamento estratégico. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 145-149.



## 6.1 PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL: O PODER JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário, como um Poder do Estado, ao exercer a função jurisdicional, é responsável pela prestação de um serviço público essencial. Para isso, em face da já gigantesca e ainda crescente demanda, foi preciso assumir dimensões que tornam necessário fazer dele um órgão expressivo da Administração Pública, em todos os sentidos, especialmente no que tange ao uso de recursos financeiros, humanos e materiais, como se pode constatar.<sup>3</sup>

A cúpula do Poder Judiciário está organizada no Brasil tendo como órgãos o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais Superiores do Trabalho, Militar e Eleitoral, que integram a administração pública federal, exercendo competências de âmbito nacional, uma vez que julgam recursos oriundos dos tribunais de todo o País, inclusive dos tribunais estaduais. O Poder Judiciário, no âmbito federal, é composto pela “Justiça Comum” e pelas “Justiças Especiais”. A “Justiça Comum” tem como órgãos de segunda instância os Tribunais Regionais Federais e, na primeira instância, os Juízes Federais. O Conselho da Justiça Federal (CJF), que funciona junto ao Superior Tribunal de Justiça, é responsável pela supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema (CF, art. 105, parágrafo único, II), tendo importantes funções no âmbito de planejamento e orçamento. Nas “Justiças Especiais”, estão os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais e os Tribunais e Juízes Militares.<sup>4</sup> Na esfera estadual, os Tribunais de Justiça e Juízes de Direito.

A reforma administrativa do Estado, que se intensificou a partir da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, e a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), voltado a transformar a administração pública

---

<sup>3</sup> O Tribunal de Contas da União fala em “dupla personalidade”: “Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o modelo de presidencialismo adotado imprimiu ao Judiciário uma dupla personalidade: a de Poder de Estado e, *alter facie*, a de instituição prestadora de serviços essenciais à paz social. Na vertente Poder, assumiu a competência para deliberar politicamente, quer questionando, quer paralisando a aplicação de leis e atos administrativos pelos poderes (Executivo e Legislativo), ou mesmo determinando medidas, independentemente da vontade expressa (desses). Noutra vertente, a instituição possui atribuições de um serviço público encarregado da prestação jurisdicional, arbitrando conflitos e garantindo direitos” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.295/2015 (FiscJudiciário)* – TCU – Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, sessão de 27.5.2015, p. 3-4).

<sup>4</sup> A Justiça Militar utiliza-se em parte da estrutura e dos juízes estaduais, não sendo o caso de detalhar este aspecto. Escrevi sobre o tema em *A autonomia financeira do Poder Judiciário* (2016), p. 41-51.

brasileira de burocrática para gerencial, fomentaram várias medidas no âmbito da administração pública, inclusive no Poder Judiciário, resultando, dessa evolução, a Emenda Constitucional n. 45.<sup>5</sup>

Com a Emenda Constitucional n. 45, de 2004, pela introdução do inc. I-A aos arts. 92 e 103-B, foi criado o Conselho Nacional de Justiça, com a função de exercer “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário”, inerente ao qual está a atividade de planejamento, imprescindível para a boa gestão dos tribunais.

Como já ressaltado em texto de minha autoria, há órgãos da administração pública dotados de tal dimensão que tornam imprescindível, ainda que integrando um ente federado, seguir as mesmas exigências a que somente estes últimos estejam formalmente sujeitos, sendo, nessa situação, o Poder Judiciário um exemplo claro:

“Somadas essas e outras circunstâncias à dimensão de alguns órgãos da administração pública, esta só poderá ser eficiente se as técnicas de planejamento forem aplicadas também a esses órgãos, especialmente aqueles dotados de alto grau de autonomia, em que se torna pouco viável a imposição de normas e procedimentos. É o caso, por exemplo, dos Poderes da República, dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas”.<sup>6</sup>

Em valores da época (2009), cuja proporção não sofreu significativas alterações, mostrou-se que o Poder Judiciário do Estado de São Paulo administra recursos que equivalem e, por vezes, até mesmo superam o de vários entes da Federação, inclusive Estados, como Alagoas, Sergipe, Piauí, Rondônia e Roraima, e de muitos dos mais importantes Municípios, como Curitiba, Fortaleza, Recife, além de órgãos públicos, como o Senado Federal:

“Apenas para que se tenha uma noção, o Poder Judiciário do Estado de São Paulo administra um montante de recursos da ordem de R\$ 5.176.147.300,00 (Lei Estadual n. 13.916, de 22.12.2009), volume que equivale e muitas vezes supera o de vários entes da Federação, inclusive Estados-membros (Alagoas, com R\$ 5,7 bilhões; Sergipe, com R\$ 5,2 bilhões – Lei n. 6.568; Piauí, com R\$ 4,6 bilhões – Lei n. 5.832;

<sup>5</sup> Como bem ressaltado pelo Tribunal de Contas da União no Relatório Sistêmico da Função Judiciária (*Fisc Judiciário*): “Com as inovações trazidas pela emenda, houve uma mudança de paradigma na gestão do Poder Judiciário brasileiro, mediante a implantação de ações estratégicas, as quais visaram o planejamento, o controle e a implantação de novas políticas judiciais” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.295/2015(Fisc-Judiciário)* – TCU – Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, sessão de 27.5.2015, p. 4).

<sup>6</sup> CONTI, José Mauricio. Planejamento e responsabilidade fiscal, p. 52.

Rondônia, com R\$ 4,1 bilhões – Lei n. 2.009; Roraima, com R\$ 1,5 bilhões – Lei n. 701) e de muitos dos mais importantes municípios (Curitiba, com R\$ 3,7 bilhões – Lei n. 13.073; Fortaleza, com R\$ 3,4 bilhões – Lei n. 9.440; Recife, com R\$ 2,3 bilhões – Lei n. 17.509), bem como de relevantes órgãos públicos (Senado Federal, com R\$ 2,7 bilhões).<sup>7</sup>

Em valores exemplificativos, constata-se que os dados são cada vez mais expressivos: enquanto o Tribunal de Justiça de São Paulo, em dados do período 2015-2016, tem orçamento da ordem de R\$ 10 bilhões (Orçamento de 2016 – Lei n. 16.083/2015), o Estado de Alagoas prevê orçamento de R\$ 8,4 bilhões para 2016; Sergipe, R\$ 8,3 bilhões; Piauí, R\$ 11,3 bilhões; Rondônia, R\$ 6,6 bilhões; e Roraima 3,3 bilhões; cidades como Curitiba, R\$ 8,3 bilhões, Fortaleza, R\$ 7,2 bilhões, e Recife, R\$ 5,9 bilhões; e órgãos como a Câmara dos Deputados, R\$ 5,3 bilhões, Senado Federal, R\$ 5,3 bilhões, e o Ministério Público da União, R\$ 5,6 bilhões (todos dados orçamentários de 2016).<sup>8</sup>

Diante desse quadro, não há racionalidade em se exigir que entes da federação de dimensões diminutas, como o caso de pequenos Municípios, estejam sujeitos a um ordenamento jurídico que lhes exija a elaboração e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual e, por sua vez, órgãos de grandes dimensões, como é o caso do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não se vejam obrigados a manter um sistema de planejamento orçamentário.

Torna-se evidente a necessidade de que órgãos públicos da relevância administrativa dos tribunais adotem sistemas próprios de planejamento orçamentário, como destacados nas palavras de autores que trataram do tema e bem observaram o problema.<sup>9</sup> Rêmolo Letteriello, desembargador e ex-presidente do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, mostra a necessidade de um plano plurianual para aquela Corte, que teria a finalidade, inclusive, de permitir um maior acompanhamento das ações desenvolvidas por aquele Poder – ações que, promovidas de maneira desconexa e sem plano, ficam alheias a formas eficazes de controle.<sup>10</sup> No mesmo sentido, manifesta-se o juiz Edivan Rodrigues Alexandre, do Estado da Paraíba.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> CONTI, José Mauricio. Planejamento e responsabilidade fiscal, p. 52-53.

<sup>8</sup> CONTI, José Mauricio. Planejamento estratégico do Poder Judiciário. In CONTI, José Mauricio (Org.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*, p. 67-93.

<sup>9</sup> CONTI, José Mauricio. Planejamento e responsabilidade fiscal, p. 52-53.

<sup>10</sup> LETTERIELLO, Rômulo. O orçamento e a administração dos tribunais. *Revista CEJ*, p. 108-115.

<sup>11</sup> ALEXANDRE, Edivan R. Plano Plurianual para a administração do Poder Judiciário. Associação do Magistrados da Paraíba.

Em 2008, o Tribunal de Contas da União, ao realizar levantamento de auditoria para avaliar a situação da governança de tecnologia da informação na administração pública federal, identificou a ausência de planejamento estratégico institucional, o que se mostra fundamental para a modernização da gestão, como deixa claro:

“17. O contexto atual de intensas mudanças faz com que as organizações tenham que se adaptar rapidamente às alterações do ambiente em que atuam. No entanto, há organizações que ainda atuam de maneira reativa, apenas respondendo às demandas geradas por essas mudanças. Há gestores que ainda acreditam ser impossível definir estratégias de ação devido à rapidez e à constância dessas mudanças. 18. Dentro desse cenário de instabilidade, o planejamento tem se tornado cada vez mais importante e vital e deve ser construído de maneira flexível, com o engajamento e comprometimento de todos os colaboradores da organização. As organizações que não planejam correm riscos de não alcançarem os objetivos desejados. Com uma visão de futuro estabelecida, as organizações poderão se adaptar às constantes mudanças que ocorrem na sua área de atuação e agilizar seu processo de tomada de decisões. 19. O planejamento estratégico torna-se uma importante ferramenta para a tomada de decisão e faz com que os gestores estejam aptos a agir com iniciativa, de forma proativa, contra as ameaças e a favor das oportunidades identificadas nas constantes mudanças que ocorrem”.<sup>12</sup>

E recomendou expressamente ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que “promovam ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico, procedendo, inclusive mediante orientação normativa, ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional”.<sup>13</sup>

Por todas essas razões, o Poder Judiciário passou a dar atenção ao tema, e o Conselho Nacional de Justiça, no exercício de sua competência de controle da atuação administrativa e financeira de todo o Poder Judiciário, comandou o debate sobre o assunto, que veio a ser objeto de discussão no Segundo Encontro Nacional do Judiciário, ocorrido em fevereiro de 2009, em Belo Horizonte.

Nesse evento, foram estabelecidas dez metas nacionais a serem alcançadas pelo Poder Judiciário em 2009, sendo a primeira delas, justamente, “desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 05 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial”,<sup>14</sup> o que se concretizou com a Resolução CNJ n. 70, de 18 de março de 2009.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.603/2008* – TCU – Plenário, Rel. Min. Guilherme Palmeira, sessão de 13.8.2008, p. 4.

<sup>13</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.603/2008* – TCU – Plenário, Rel. Min. Guilherme Palmeira, sessão de 13.8.2008, recomendação 9.1.1.

<sup>14</sup> Disponível em: <www.tj.sp.gov.br/noticias, notícia datada de 27.2.2009>. Acesso em: 12 mar. 2009.

<sup>15</sup> CONTI, José Mauricio. Planejamento e responsabilidade fiscal, p. 52-53.

O Poder Judiciário forma um todo coeso, a ser considerado sob o aspecto de uma organização única, independentemente de sua estrutura se desdobrar no âmbito das unidades em que se compõem a federação brasileira, especialmente no que tange ao planejamento, como bem ressaltou o Ministro do Supremo Tribunal Federal e Professor Ricardo Lewandowski: “Mas para isso é preciso, antes de tudo, que o nosso Judiciário, dividido entre as várias instâncias e Justiças especializadas, se transforme em um Judiciário Nacional, dotado de um projeto comum, concebido democraticamente, a partir da audiência de todos os seus integrantes, sem prejuízo das autonomias locais e do próprio princípio federativo”.<sup>16</sup>

Daí a razão de ser necessário que esses órgãos se coordenem entre si, de modo que sigam estratégias, diretrizes e objetivos próprios do Poder Judiciário, independentemente do fato de integrarem outros entes federados.

Isso exigirá que se tenha um planejamento do Poder Judiciário de natureza indicativa, sob o comando do Conselho Nacional de Justiça,<sup>17</sup> com abrangência nacional, mas dotado de uma clara delimitação dessa atribuição, tendo em vista a impossibilidade de interferir na autonomia dos tribunais de forma a caracterizar violação ao princípio federativo e mesmo à separação de poderes.

Nesse contexto, não há como aceitar que esse planejamento tenha detalhamento orçamentário, uma vez que isso ultrapassará os limites de suas atribuições, por não ser compatível a fixação de ações governamentais específicas e respectivas dotações que vincule o orçamento, por exemplo, de um tribunal estadual, que integra ente da federação com autonomia para estabelecer seu próprio orçamento – e também planejamento orçamentário, no qual está inserido o respectivo Poder Judiciário. Mas é imprescindível que esse planejamento se materialize nos orçamentos, de forma alinhada, coesa, para que se transforme em medidas concretas.<sup>18</sup>

O Conselho Nacional de Justiça, no exercício de suas funções nesse campo, destacou-se inicialmente com a Resolução CNJ n. 49, de 18 de dezembro de 2007, que determinou aos tribunais a criação de núcleos de estatística e gestão estratégica, “primeiro passo para a institucionalização de um sistema de planejamento, que

---

<sup>16</sup> LEWANDOWSKI, Enrique R. Planejamento estratégico do Poder Judiciário. *Revista Justiça & Cidadania*, p. 19.

<sup>17</sup> Órgão com competência para esta finalidade, conforme o art. 103-B, § 4º, da Constituição.

<sup>18</sup> O alinhamento do orçamento dos tribunais, incluída a parte que lhe cabe no plano plurianual do ente da federação, já é um passo importante. Alguns tribunais já dispõem de normas específicas nesse sentido, consoante se constata da Resolução n. 97/2009, do Conselho da Justiça Federal, que, ao regular o planejamento estratégico no âmbito da Justiça Federal, prevê, em seu art. 5º, que “O planejamento orçamentário deve estar alinhado ao planejamento estratégico, a fim de garantir os recursos necessários para alcançar os resultados esperados”.

depende, para sua elaboração e acompanhamento, de informações úteis, precisas e atualizadas, com as quais serão fixadas e implementadas as diretrizes para o avanço na gestão dos tribunais”, uma vez que a “existência de dados confiáveis, em quantidade e qualidade adequadas, é a base sobre a qual se sustenta todo o sistema de gestão e, por consequência, o planejamento, já que não se é possível administrar o que não se conhece”, e permite também a precisa identificação dos objetivos a serem alcançados, a escolha de indicadores adequados, o estabelecimento de metas e todos os demais elementos imprescindíveis para que o planejamento produza os efeitos almejados.<sup>19</sup>

Em 2009, a Resolução n. 70, de 18 de março, em consonância com o que se está expondo, instituiu o “Planejamento Estratégico do Poder Judiciário”, que se consolidou no “Plano Estratégico Nacional”, determinando aos tribunais do País que elaborem seus respectivos planejamentos estratégicos, alinhados ao Plano Estratégico Nacional fixado na referida resolução, com periodicidade mínima de cinco anos, adotando como metodologia o *Balanced Scorecard* (BSC), com previsão da missão, da visão e os atributos de valor do Judiciário para a sociedade.

Isso representou, como já escrevi anteriormente, “o início de uma nova e importante fase no planejamento da ação governamental, que é a transposição das técnicas de planejamento orçamentário, financeiro e administrativo para órgãos da administração pública”, compatíveis com uma sociedade moderna que se torna cada vez mais dinâmica, e exige uma administração competente, com ações eficientes, eficazes e efetivas,<sup>20</sup> e, ao institucionalizar a obrigatoriedade de um planejamento estratégico plurianual para todo o Poder Judiciário, evidenciou a importância e relevância do planejamento na administração pública, a ser aplicado não apenas ao ente da Federação, mas também aos órgãos que o integram, no caso, o Poder Judiciário.<sup>21</sup>

As justificativas constantes da referida resolução mostram com clareza as razões motivadoras da instituição do planejamento estratégico plurianual. Reconhece-se haver uma unicidade do Poder Judiciário, que exige “a implementação de diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional de todos os seus órgãos”, bem como “a necessidade de se conferir maior continuidade administrativa aos tribunais, independentemente da alternância de seus gestores”. No caso do Poder Judiciário, essa necessidade mostra-se ainda mais relevante, na medida em que os cargos de

---

<sup>19</sup> CONTI, José Mauricio. Planejamento estratégico do Poder Judiciário, p. 74.

<sup>20</sup> CONTI, José Mauricio. Planejamento e responsabilidade fiscal, p. 52-53.

<sup>21</sup> CONTI, José Mauricio. Planejamento e responsabilidade fiscal, p. 52-53.

direção são ocupados por mandatos de apenas dois anos,<sup>22</sup> o que inviabiliza qualquer continuidade administrativa se não houver um plano previamente definido e eficaz que dê sustentação à administração, independentemente do gestor do momento.

O Planejamento Estratégico proposto pela Resolução n. 70 foi estruturado em quatro componentes:

- a) a Missão, que é realizar justiça;
- b) a Visão, que é “ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social”;
- c) os Atributos de Valor do Judiciário para a Sociedade, que são credibilidade, acessibilidade, celeridade, ética, imparcialidade, modernidade, probidade, responsabilidade social e ambiental e transparência; e
- d) quinze objetivos estratégicos, distribuídos em oito temas.<sup>23</sup> Destes, cabe destaque, por terem vinculação mais estreita com o objeto desta tese, o tema “Alinhamento e integração”, com dois objetivos (“Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário” – objetivo 6; e “Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais nos planos nacional e internacional” – objetivo 7), e o tema “Orçamento”, com um único objetivo, “Assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia” – objetivo 15.

Os planejamentos estratégicos formulados pelos tribunais devem conter ao menos um indicador de resultado para cada objetivo estratégico e metas de curto,

---

<sup>22</sup> Conforme estabelecido na Lei Orgânica da Magistratura – LOMAN (Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979).

<sup>23</sup> A saber: a) Eficiência operacional, com dois objetivos: 1 (garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos) e 2 (buscar a excelência na gestão dos custos operacionais); b) Acesso ao Sistema de Justiça, com dois objetivos: 3 (facilitar o acesso à Justiça) e 4 (promover a efetividade no cumprimento das decisões); c) Responsabilidade Social, com o objetivo 5 (promover a cidadania); d) Alinhamento e Integração, com dois objetivos: 6 (garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário) e 7 (fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais nos planos nacional e internacional); e) Atuação Institucional, com três objetivos: 8 (fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições), 9 (disseminar valores éticos e morais por meio da atuação institucional efetiva) e 10 (aprimorar a comunicação com públicos externos); f) Gestão de Pessoas, com dois objetivos: 11 (desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores) e 12 (motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da estratégia); g) Infraestrutura e Tecnologia, com dois objetivos: 13 (garantir a infraestrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais) e 14 (garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de tecnologia de informação); e h) Orçamento, com o objetivo 15 (assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia).

médio e longo prazos<sup>24</sup> associadas aos indicadores de resultados, com os projetos e as ações suficientes e necessários para atingir as metas fixadas (Res. CNJ n. 70/2009, art. 2º, § 1º).

Referida Resolução instituiu o Plano Estratégico Nacional (Anexo I), ao qual ficam subordinados os planejamentos estratégicos de todos os tribunais do país, que a ele deverão se adequar (Res. CNJ n. 70/2009, art. 2º, § 2º).

A Resolução foi cumprida por todos os tribunais do país, que instituíram os respectivos planejamentos estratégicos, entre os quais está o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao qual será feita referência de forma mais detalhada, o que se justifica por integrar o ente da federação do qual fazemos parte, cujo orçamento é objeto de estudo e referência em outros itens do trabalho, bem como por estar entre aqueles que têm maior dimensão em termos de órgão da administração pública, especialmente no aspecto orçamentário.

Posteriormente, findo o prazo quinquenal estabelecido pela Resolução n. 70, de 2009, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 198, de 1º de julho de 2014, que atualizou e aperfeiçoou o Planejamento Estratégico, estabelecendo a “Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015-2020”, a qual, além de aumentar o prazo para seis anos, trouxe uma série de novas determinações, ora sintetizadas. É interessante notar a pouca relevância que foi dada pela mídia e também pelos tribunais à edição da Resolução n. 198/2014, praticamente não divulgada e comentada, diferentemente do que ocorreu com a Resolução n. 70/2009, evidenciando uma visível perda de interesse no planejamento estratégico do Poder Judiciário, o que prejudica a sua efetividade, pela redução do engajamento institucional no tema, que é imprescindível em matéria de planejamento, sob pena de suas normas terem uma função meramente burocrática, sem promoverem o necessário incentivo aos atores envolvidos na perseguição dos objetivos, resultados e metas.

O prazo mínimo passou a ser de seis anos e introduziu-se, além da missão, visão e valores,<sup>25</sup> o conceito de “macrodesafios do Poder Judiciário”, que torna mais

---

<sup>24</sup> Neste ponto, há que se fazer um pequeno reparo. A generalidade dos estudos admite sendo médio prazo o período entre três e cinco anos, como já mencionamos anteriormente. No caso do planejamento estratégico do Poder Judiciário, a Resolução CNJ n. 70/2009 refere-se a um planejamento estratégico por um período mínimo de cinco anos. Sendo assim, metas de longo prazo se justificam apenas para aqueles tribunais que tenham formulado planejamentos estratégicos por períodos significativamente superiores a cinco anos, não sendo o caso de incluir o prazo estabelecido pela Resolução CNJ n. 198/2014, de seis anos.

<sup>25</sup> Missão “realizar Justiça” (“Fortalecer o Estado Democrático e fomentar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, por meio de uma efetiva prestação jurisdicional”); Visão “ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social” (“Ter



claras as principais questões a serem enfrentadas; as metas foram detalhadas em Metas de Duração Continuada (MDC), Metas de Medição Periódica (MMP) e Metas Nacionais (MN); deverão também os tribunais organizarem seus planejamentos estratégicos estabelecendo as Iniciativas Estratégicas Nacionais (IEN), as Diretrizes Estratégicas (DE), bem como as “cestas de indicadores e iniciativas estratégicas”. A Estratégia Judiciário 2020 poderá ser alinhada em três níveis de abrangência: nacional, por segmento de justiça e por órgão do Judiciário,<sup>26</sup> o que, como já destacado em texto de minha autoria, permite

“aperfeiçoar a difícil compatibilização entre a unidade do Poder Judiciário no âmbito nacional, que é necessária, especialmente no que tange ao planejamento, a fim de manter uma uniformidade de propósitos do Poder Judiciário como um todo; e, de outro lado, o respeito à autonomia e independência dos tribunais, necessária para fazer valer não só o princípio da separação de poderes, como também a autonomia dos entes federados, já que há muitos – a maior parte – tribunais estaduais, integrando entes autônomos, por força do princípio federativo”.<sup>27</sup>

Destaque ainda deve ser dado à Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, coordenada pelo CNJ, com participação dos tribunais e todos os segmentos de justiça, a quem compete apresentar propostas de aperfeiçoamento da Estratégia Judiciário 2020 e auxiliar a execução e o monitoramento dos trabalhos e da divulgação dos resultados.<sup>28</sup> Foram estabelecidos 13 macrodesafios, integrando três perspectivas (sociedade, processos internos e recursos), visando à maior efetividade na prestação jurisdicional. Evidentemente, em se tratando de norma de caráter nacional, sem relação com recursos orçamentários. Mas a preocupação orçamentária aparece claramente na “perspectiva recursos”, em que se estabelecem quatro macrodesafios que se voltam a melhorar a administração financeira, destacando-se o “aperfeiçoamento da gestão de custos” e a “instituição da governança judiciária”.

Como se poderá observar, não são simples os ajustes que devem ser feitos para alinhar e compatibilizar os sistemas e normas de planejamento aos quais o Poder Judiciário precisa se submeter, o que, evidentemente, causa dificuldades não somente administrativas, mas também jurídicas.

---

credibilidade e ser reconhecido como um Poder célere, acessível, responsável, imparcial, efetivo e justo, que busca o ideal democrático e promove a paz social, garantindo o exercício pleno dos direitos de cidadania”); e Atributos de Valor para a Sociedade a “credibilidade, acessibilidade, celeridade, ética, imparcialidade, modernidade, probidade, responsabilidade socioambiental e transparência e controle social”.

<sup>26</sup> Resolução CNJ n. 198/2014, art. 3º.

<sup>27</sup> CONTI, José Mauricio. Planejamento estratégico do Poder Judiciário, p. 78.

<sup>28</sup> Resolução CNJ n. 198/2014, art. 11.

Em âmbito federal, no que se refere ao planejamento orçamentário do Poder Judiciário, para exemplificar com dados do PPA federal 2012-2015, cabe destaque aos programas 1389 (Controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário), 0565 (Prestação jurisdicional do Supremo Tribunal Federal), 0566 (Prestação jurisdicional militar), 0567 (Prestação jurisdicional no Distrito Federal), 0568 (Prestação jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça), 0569 (Prestação jurisdicional na Justiça Federal), 0570 (Gestão do processo eleitoral) e 0571 (Prestação jurisdicional trabalhista). O PPA federal 2016-2019 manteve a mesma estrutura programática, que é reproduzida nas leis orçamentárias anuais.

Nota-se haver na esfera federal praticamente um programa para cada um dos ramos do Poder Judiciário, o que aumenta o grau de discricionariedade dos gestores principais, evitando maiores entraves burocráticos na administração dos recursos. Trata-se, na hipótese, de medida que se compatibiliza com a autonomia financeira constitucionalmente assegurada ao Poder Judiciário, por permitir maior liberdade ao gestor e menor interferência dos outros poderes. Contudo, diminui o grau de impositividade do planejamento, bem como da lei orçamentária e da respectiva execução, tornando menos seguras as previsões nela contidas, dada a maior flexibilidade dos gastos.

Ver-se-á que a situação não difere significativamente do que se encontrará nas Justiças dos Estados.

Com isso, assume maior relevância o planejamento próprio dos Tribunais, uma vez que nele serão mais bem detalhados as diretrizes, os objetivos e as metas que seguirão no período do plano estabelecido.

Mesmo assim, não se consegue viabilizar perfeitos alinhamento, coesão e coerência das normas que materializam o planejamento do Poder Judiciário, dadas as dificuldades que se evidenciam presentes, como se pode constatar pela análise dos planos plurianuais federais já referidos (2012-2015 e 2016-2019) e de alguns planejamentos estratégicos de tribunais que integram o sistema de justiça federal. As diferentes metodologias dos documentos que resultam em cada um deles não facilitam a integração, de modo que a atividade planejadora e os gestores ficam sujeitos a diferentes perspectivas, o que evidentemente gera incertezas e inseguranças quanto à forma de agir.

A Justiça do Trabalho, que apresenta grandes dimensões como órgão da administração pública federal, movimenta elevada quantidade de recursos, por exemplo, prevê, no PPA 2016-2019, no referido programa 0571 (Prestação Jurisdicional Trabalhista), o valor total para o período de R\$ 63.406.822.000,00, sendo R\$ 14.352.781.000,00 para o ano de 2016 e R\$ 49.054.041.000,00 para os anos de 2017 a 2019. Na lei orçamentária federal, consta o montante de R\$ 13.471.609.006.000,00 para o programa da LOA 2016 “0571 – Prestação Jurisdicional Trabalhista”, que se desdobra em 97 ações, como pagamento de pessoal (ação “20TP – Pessoal Ativo da União”, com

dotação de R\$ 9.312.569.519,00, por exemplo), dezenas de construções de edifícios-sede de varas do trabalho (como a ação “134H – Construção do Edifício-Sede do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região em Salvador-BA”, com dotação de R\$ 70.127.273,00), pagamentos de benefícios assistenciais, contribuições para o regime de previdência, reformas e ampliações de edifícios, formação e aperfeiçoamento de servidores, manutenção de sistemas de informação, assistência médica, entre outras.

O Plano Estratégico da Justiça do Trabalho 2015-2020<sup>29</sup> tem outro enfoque, como se pode constatar. Após estabelecer a missão, a visão e os valores, e os objetivos estratégicos, estes nas perspectivas “recursos”, “processos internos” e “sociedade”, define os indicadores e as metas, em número de treze. A análise do documento permite verificar que nele há uma *preocupação* com o aspecto orçamentário,<sup>30</sup> sem ser um documento de *natureza* orçamentária, uma vez que não há a alocação dos valores para o que estabeleceu como indicadores e metas. A preocupação com o orçamento fica clara nos indicadores da Justiça do Trabalho, na “Perspectiva Recursos”, que prevê “Aperfeiçoar a gestão de custos”, e fixa como Meta 2 “aumentar Índice de Execução do Orçamento Disponibilizado (IEOD)”. Em outras metas, as dotações orçamentárias não integram os indicadores e metas, como se pode constatar de alguns exemplos. É o caso da Meta 4, “Reduzir o prazo médio, em relação ao ano base de 2014” (referindo-se ao tempo médio de duração do processo em 2ª instância – TMDP2); da Meta 5, “Reduzir o prazo médio, em relação ao ano base de 2014” (tempo médio de duração do processo – 1ª instância – fase de conhecimento – TMDP1c); Meta 6, “Julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente”; Meta 7, “Identificar e julgar, até 31.12.2016, pelo menos 90% dos processos distribuídos até 31.12.2014, nos 1º e 2º graus”; Meta 9, “Aumentar o índice de conciliação na fase de conhecimento, em relação à média do biênio 2013/2014, em 6 pontos percentuais, até 2020”; e de forma semelhante nas outras metas. Vê-se que no PPA e na LOA fica clara a natureza orçamentária dos referidos documentos, com a previsão das ações que integram os programas definin-

---

<sup>29</sup> Resolução CSJT n. 145, de 28 de novembro de 2014, que prevê revisão anual (art. 2º). A Resolução CSJT n. 157, de 27 de novembro de 2015, aprovou a revisão, atualizando para o período de 2016 a 2020, e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho produziu o documento ReuneJT – *Plano Estratégico da Justiça do Trabalho 2015-2020 – 1ª Revisão Técnica 2015*, dos quais foram extraídas as informações que seguem.

<sup>30</sup> A Resolução CNJ n. 70/2009, art. 1º, IV, “h”, estabeleceu como Objetivo (número 15) “assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia”, e o art. 2º, § 3º, determina que “As propostas orçamentárias dos tribunais devem ser alinhadas aos seus respectivos planejamentos estratégicos, de forma a garantir os recursos necessários à sua execução”. A Resolução CNJ n. 198, de 2014, em seu art. 4º, dispõe que “As propostas orçamentárias dos tribunais devem ser alinhadas aos seus respectivos planos estratégicos, de forma a garantir os recursos necessários à sua execução”, reproduzindo o art. 2º, § 3º, da Resolução CNJ n. 70 ora referida.

do os exatos valores que a elas se destinam. No caso do “plano estratégico” da Justiça do Trabalho, a natureza é gerencial, não havendo a definição dos valores que se pretende destinar para o cumprimento das metas. Como se expôs, fica o órgão sujeito a um planejamento materializado em lei, que é o PPA e a LOA, e a outro de natureza infralegal, o planejamento estratégico, cujas metodologias diferem e estabelecem caminhos distintos para alcançar os objetivos a que se propõe, exigindo um esforço gerencial para que se compatibilizem; pecam, no entanto, pela falta de clareza que acaba resultando desse não alinhamento, dificultando a ação do gestor.

A situação não é muito diversa em outro ramo de grandes dimensões na administração pública federal, como a Justiça Federal ordinária.

O Plano Plurianual federal 2012-2015, para usarmos como exemplo, prevê o programa “0569 – Prestação Jurisdicional na Justiça Federal”, cujo valor total é de R\$ 26.838.837.000,00, sendo R\$ 6.456.523.000,00 para o ano de 2012 e R\$ 20.382.313.000,00 para o período de 2013 a 2015. No plano plurianual 2016-2019, o programa permaneceu o mesmo, e os números são: total de R\$ 40.595.382.000,00, sendo R\$ 9.203.380.000,00 para o ano de 2016 e R\$ 31.392.002.000,00 para o período de 2016 a 2019. Na LOA para 2016, consta o montante de R\$ 8.730.576.370,00 para o programa “0569 – Prestação Jurisdicional na Justiça Federal”, que se desdobra em 81 ações, como pagamento de pessoal (ação “20TP – Pessoal Ativo da União”, com dotação de R\$ 5.677.670.205,00, por exemplo), construções de edifícios-sede de varas, tribunais e seções judiciárias da Justiça Federal (como a ação “11RV – Construção do Edifício-Sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região em Brasília-DF”, com dotação de R\$ 21.612.187,00), aquisições, reformas e ampliações de edifícios (como a ação “15HF – Aquisição de imóveis pra funcionamento do TRF da 3ª Região em São Paulo – SP – Unidade ‘F’”), pagamentos de benefícios assistenciais, contribuições para o regime de previdência, entre outras.

O planejamento estratégico da Justiça Federal Ordinária, aprovado pela Resolução CJF n. 313, de 22 de outubro de 2014, com o anexo “A estratégia da Justiça Federal 2015-2020”, e alterações posteriores estabeleceram o Plano Estratégico da Justiça Federal (PEJF) e o Plano Estratégico da Informação (PETI), estabelecendo-se (limitando-se ao Plano Estratégico da Justiça Federal) a missão, a visão de futuro e os valores, identificando-se os macrodesafios e respectivos objetivos estratégicos, e, em cada um deles, os indicadores, as metas e as iniciativas correspondentes, sendo estas últimas desdobradas em programas, projetos e ações.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Observe-se que essas expressões não são usadas de forma uniforme aos demais documentos de planejamento governamental, nem os conceitos correspondem exatamente aos que têm sido utilizados no âmbito federal, mesmo nos PPA, não havendo no documento explicação que detalhe o exato significado das expressões.

Apenas para mencionar alguns exemplos em caráter ilustrativo, o primeiro deles, sob a “Perspectiva Sociedade”, estabelece o Macrodesafio do Poder Judiciário “Garantia dos direitos de cidadania”, com um objetivo estratégico, “Buscar a satisfação do usuário/cidadão”, com o qual se pretende “prestar serviços de qualidade na busca da satisfação dos usuários da Justiça Federal, de modo a assegurar os direitos de cidadania”; esse objetivo estratégico prevê um indicador (taxa de satisfação dos usuários da Justiça Federal), uma meta (atingir 70% de satisfação dos usuários da Justiça Federal em 2020) e uma iniciativa (carta de serviços). Outro macrodesafio que releva destacar, dada sua relevância, está na “Perspectiva Processos Internos” e consiste na “Celeridade e produtividade na prestação jurisdicional”, sendo seu objetivo estratégico “Agilizar os trâmites judiciais”, voltando-se a “tornar a prestação jurisdicional mais ágil, com vistas à razoável duração do processo, mediante a implementação de ações que propiciem o aumento da produtividade de magistrados e servidores sem prejuízo da segurança jurídica e procedimental”. Nesse caso, foram estabelecidos quatro indicadores e as respectivas metas, para os quais foram previstas três iniciativas, na forma do quadro a seguir:<sup>32</sup>

<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Iniciativa</b>
Índice de produtividade judicante	Julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano.	Processo Judicial Eletrônico da JF (PJe).
Índice de julgamento de processos antigos	Identificar e julgar, no ano corrente, pelo menos 100% dos processos distribuídos até 31/12 do quinto ano anterior ao ano corrente, no 1º e 2º graus; 100% dos distribuídos até 31/12 do quarto ano anterior ao ano em curso; e 70% dos distribuídos até 31/12 do antepenúltimo ano nos julgados especiais federais e turmas recursais.	Implantação do Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI).
Índice de julgamento de processos antigos	Aumentar o índice de produtividade de magistrados em relação à média do triênio anterior da própria região. (Média da produtividade dos três anos anteriores em relação ao ano em mensuração).	Estudos sobre a atratividade para ingresso e permanência nas carreiras da magistratura federal e de servidores.
Índice de produtividade dos servidores	Aumentar o índice de produtividade dos servidores em relação à média do triênio anterior da própria região. (Média da produtividade dos três anos anteriores em relação ao ano em mensuração).	
Taxa de congestionamento	Não há meta estabelecida.	

Vê-se que, da mesma forma que na Justiça do Trabalho, não há a dotação orçamentária correspondente, evidenciando o caráter gerencial e estratégico do plano, e não orçamentário. O caráter orçamentário, por consequência, terá de se materializar

<sup>32</sup> BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *A estratégia da Justiça Federal 2015/2020*, p. 13.

por ocasião da transposição do plano estratégico para as normas que materializam o *planejamento orçamentário da administração pública*, no caso, especialmente, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Juridicamente, criam-se situações que exigem esforço de interpretação para que sejam compreendidas de maneira adequada. É o caso, por exemplo, do disposto na Resolução CNJ n. 198/2014, que, em seu art. 4º, estabelece que “As propostas orçamentárias dos tribunais devem ser alinhadas aos seus respectivos planos estratégicos, de forma a garantir os recursos necessários à sua execução”. Sendo o CNJ órgão do Poder Judiciário de caráter nacional, suas disposições aplicam-se em âmbito administrativo aos demais tribunais do país, mas evidentemente não podem ser incompatíveis com as leis ordinárias, instrumentos jurídicos que veiculam o *planejamento orçamentário da administração pública* – no caso, o PPA, a LDO e a LOA. Podem, por conseguinte, criar obrigação aos tribunais para que elaborem suas propostas orçamentárias alinhadas aos respectivos planos estratégicos. No entanto, estes devem em primeiro lugar estar de acordo com a lei do plano plurianual vigente do ente da federação a que pertencem. A questão será abordada no item seguinte, ficando aqui apenas a referência para chamar a atenção ao assunto que se relaciona com o que ora se discute.

Algumas questões adicionais surgem a partir da análise do sistema de planejamento no âmbito dos tribunais estaduais, como se poderá observar a partir das considerações a seguir, em que se analisa o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o maior do país.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo instituiu o planejamento estratégico por meio da Resolução n. 505, de 25 de novembro de 2009,<sup>33</sup> para o período de 2010 a 2014, estabelecendo como Missão, “Distribuir Justiça”, e Visão, “Ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de Justiça, Equidade e Paz Social”, e destacando como Valores a “Acessibilidade, celeridade, credibilidade, ética, imparcialidade, modernidade, probidade, responsabilidade social e ambiental e transparência”. Previu 22 objetivos, acompanhados da respectiva justificativa e da ação ou ações previstas para atingi-los. Destaca-se, pelo critério de interesse para este trabalho, o Objetivo 20, “Promover efetiva distribuição de recursos financeiros, visando garantir o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, observando em sua execução os princípios norteadores da gestão pública”, cuja justificativa é “Elaborar a peça orçamentária com rigor e ao mesmo tempo com substância, demonstrando com dados estatísticos, a necessidade da verba pleiteada para que

---

<sup>33</sup> Publicado no *DJe* de 8 de janeiro de 2010, p. 2-22.

possam ser atendidas as metas fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Plano Plurianual (...)”, por meio da Ação 20, “Fornecer, através do Núcleo de Planejamento e Gestão, à Secretaria de Orçamento e Finanças, os dados e demonstrativos que forem necessários para o embasamento das peças orçamentárias”. O planejamento estratégico foi revisto em 2013, por meio de Resolução n. 604, de 27 de junho de 2013,<sup>34</sup> prevendo-se 12 objetivos estratégicos, decorrentes da extinção daqueles que já haviam sido cumpridos e da incorporação e revisão dos demais, de forma a melhorar as condições de monitoramento, aperfeiçoando-se os indicadores, e ajustar as metas e ações propostas, para melhor suportar os objetivos estratégicos. Nessa revisão, foi excluído o Objetivo 20, “em razão de considerar o orçamento tema inerente à execução do Planejamento Estratégico”. No planejamento estratégico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não há associação a dotações orçamentárias, de modo que os objetivos e ações não contêm previsão dos recursos a lhes serem destinados – seguindo o que já se observou nos planos estratégicos dos órgãos da Justiça federal anteriormente analisados.

O ente da Federação brasileira “Estado de São Paulo”, no qual está inserido o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tem este como seu principal órgão de seu Poder Judiciário, e consta do Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015, instituído pela Lei Estadual n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Nele, estão estabelecidos “as diretrizes, objetivos, indicadores, valores e metas da Administração Pública Estadual e dos demais Poderes do Estado para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 1º, *caput*, grifos nossos). O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por consequência, está abrangido pelo PPA do Estado de São Paulo. O detalhamento do PPA 2012-2015, para exemplificar, no que tange ao Poder Judiciário, aparece no volume II (Resumo da Programação – Programas e Ações), em que o Tribunal de Justiça (órgão número 3000) vincula-se ao Programa 303 – Processo Judiciário no Tribunal de Justiça, cujo objetivo é “implementar a prestação jurisdicional e serviços auxiliares nos trâmites dos processos de 1ª e 2ª instâncias, estabelecer programas de modernidade, ampliar a estrutura do Poder Judiciário visando agilizar o atendimento aos jurisdicionados, expandir a informatização em toda a Justiça, bem como construir, reformar e equipar prédios forenses”, com a justificativa da “crescente e constante demanda pelos serviços judiciários e a dificuldade de acesso à Justiça pela população carente, bem como a limitação de recursos orçamentários que gera uma prestação jurisdicional que demanda aprimoramentos”, tendo como públicos-alvo o “cidadão, operadores do Direito e recursos humanos internos”, utilizando como

---

<sup>34</sup> Publicado no *DJe* de 3 de julho de 2013.

indicadores as “ações julgadas”. O programa é composto por dez ações, a saber: “comunicação institucional”; “desenvolvimento e implementação de sistemas de informação”; “diligências judiciais”; “distribuição da Justiça”; “funcionamento da Escola Paulista da Magistratura”; “infraestrutura de prédios judiciais”; “instalação de varas e câmaras digitais”; “juizados especiais”; “Justiça da infância e juventude”; e “postos judiciais de autoatendimento e Justiça itinerante”.

Não difere significativamente a situação no que tange ao PPA 2016-2019, embora se veja a modificação da denominação “ação” por “produto”, além de ajustes nas redações das respectivas denominações de cada um. Instituído pela Lei Estadual n. 16.092, de 28 de dezembro de 2015, contempla o Tribunal de Justiça no programa 0303 – Processo Judiciário no Tribunal de Justiça, cuja dotação total para o período é de R\$ 44.335.689.194,00. Subdivide-se, dessa vez, em nove produtos<sup>35</sup> e respectivos indicadores e metas, sendo estas últimas as quantificações do produto medidas pelos indicadores, sem que se definam os valores das dotações por produto, o que evidencia uma menor preocupação em detalhar este dado no PPA de forma específica, o que se concretizará na lei orçamentária.

Usando como exemplo a LOA 2016 do Estado de São Paulo (Lei n. 16.083/2015), esta prevê para o órgão Tribunal de Justiça (03000) um programa, já referido, que permanece o mesmo (0303 – Processo Judiciário no Tribunal de Justiça), cujo valor total da dotação é R\$ 10.067.423.277,00, com a previsão de nove ações, cada uma com a correspondente dotação.<sup>36</sup>

Vê-se haver, portanto, um planejamento orçamentário quadrienal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo representado pela sua participação, como órgão integrante do Estado de São Paulo, nos planos plurianuais desse ente da Federação, expresso na parte que lhe cabe no referido documento.

<sup>35</sup> Que são os seguintes: 1) conciliação e mediação de conflitos; 2) construção, reformas e aquisição de imóveis; 3) crianças e adolescentes assistidos em situação de vulnerabilidade; 4) cursos, treinamentos e palestras, 5) desenvolvimento de atividades correicionais; 6) matérias geradas para transparência nas ações da instituição; 7) serviços de prestação jurisdicional no primeiro e segundo grau; 8) transporte dos oficiais de justiça em diligências judiciais; e 9) unidades atendidas pelos sistemas de informação.

<sup>36</sup> São as seguintes (Número – ação – dotação): 02.061.0303.1941 – Infraestrutura de prédios judiciais – R\$ 72.456.102,00; 02.061.0303.23 – Justiça da Infância e Juventude – R\$ 10,00; 02.061.0303.4597 – Diligências judiciais – R\$ 159.600.000,00; 02.061.0303.4826 – Distribuição da Justiça – R\$ 9.402.829.325,00; 02.061.0303.6164 – Funcionamento da Corregedoria Geral de Justiça – R\$ 240.000,00; 02.061.0303.6192 – Soluções alternativas de conflitos – R\$ 10,00; 02.061.0303.4827 – Desenvolvimento, implementação e manutenção de sistemas de informação – R\$ 415.035.129,00; 02.061.0303.4822 – Funcionamento da Escola Paulista da Magistratura – R\$ 17.165.351,00; 02.061.0303.6020 – Comunicação Institucional – R\$ 97.350,00.



Ao mesmo tempo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem seu planejamento quinquenal delineado pelo planejamento estratégico por ele concebido para o período de 2010 a 2014 (Resolução n. 505/209) e sexenal para o período de 2015 a 2020 (Resolução n. 706/2015).

A análise das ações que compõem o programa que constam do PPA do Estado de São Paulo vinculado ao Tribunal de Justiça, em comparação aos objetivos estratégicos que integram o planejamento estratégico do órgão, permite reconhecer alguns pontos com significativa inter-relação, o que exige uma perfeita sintonia, a fim de evitar incongruências; em outros, essa correlação é mais frágil.

Veja-se por exemplo a ação governamental “Comunicação Institucional”. Está prevista no PPA 2012-2015 do Estado de São Paulo, integrando o programa 303 (“Processo Judiciário no Tribunal de Justiça”), tendo como produto “matérias veiculadas”, estabelecida a meta de 268 unidades para este período quadrienal. No orçamento do Estado de São Paulo para 2013, a referida ação é uma das ações do programa “Processo Judiciário no Tribunal de Justiça (número 0303)”, recebendo o número 02.131.0303.6020. Trata-se de ação cuja descrição é o “Aprimoramento da comunicação do Judiciário com a sociedade brasileira”, sendo o produto “matérias veiculadas” mensurado em unidades, tendo previsão para o exercício de 2013 de sessenta e sete (67) unidades, a ser financiada por recursos do Tesouro do Estado, prevendo-se a dotação de R\$ 40.000,00.

O planejamento estratégico do Tribunal de Justiça 2010-2014, em sua versão revista (Resolução n. 604/2013), prevê o objetivo estratégico 4, que consiste em “Aprimorar a comunicação institucional”, cuja descrição é “Aprimorar a comunicação com públicos externos e internos, com transparência, fornecendo informações em tempo hábil, de forma clara e acessível”, sendo a meta “aprimorar ao sistema de comunicação social do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo até 31.12.2014, com observância da Resolução n. 85/2009 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)”. O indicador é o “percentual de melhorias implementadas em relação aos objetivos principais da Resolução CNJ n. 85/2009”, e a meta física é o percentual de 100% até 2014.<sup>37</sup>

Nota-se uma grande similaridade entre a ação governamental prevista no PPA e o objetivo que consta do planejamento estratégico, mas não há uma identidade nos produtos, indicadores e metas, o que evidentemente só tende a gerar uma falta

---

<sup>37</sup> BRASIL. Estado de São Paulo. Tribunal de Justiça. SEPLAN – Secretaria de Planejamento Estratégico. *Revisão do Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça de São Paulo – Biênio 2013-2014* (Anexo), p. 35.

de coordenação, uma vez que não há uma segurança em relação à condução da administração do órgão.

Em outros casos, há uma identidade menos significativa que a do exemplo anterior, suficiente para também gerar insegurança, sendo interessante mostrar os casos para deixar mais claras as dificuldades em coordenar os dois sistemas paralelos de planejamento.

No PPA SP 2012-2015 existe a ação “Infraestrutura de prédios judiciais”, que tem como produto “obras realizadas” e a meta para o período quadrienal é onze (11). No orçamento de 2013, esta ação governamental tem o número 02.061.0303.1941, e a descrição é a “Elaboração de estudos e projetos com vistas à construção do Complexo Judiciário do Tribunal de Justiça; reforma adaptação e ampliação dos prédios e espaços físicos destinados ao Judiciário estadual, visando proporcionar uma infraestrutura adequada às suas reais necessidades”.<sup>38</sup>

No planejamento estratégico 2010-2014, encontra-se o objetivo 10, “Prover a adequada infraestrutura física”, cuja descrição é “Prover as unidades judiciais e administrativas de infraestrutura física adequada, visando melhoria das condições de atendimento aos usuários e de trabalho dos magistrados e servidores”, com três metas. A primeira meta é “contratar obras de construção, ampliação e reforma geral referente ao Programa Fórum São Paulo até 31.12.2014, com previsão até o final de 2014 de contratação de obras de construção, ampliação e reforma geral”. A segunda meta é “desenvolver Programa de Ergonomia, identificando as unidades prioritárias do TJSP até 31.12.2014”, com previsão até o final desse período de ter o programa de ergonomia elaborado. E a terceira meta é “implantar sinalização padronizada em 90% dos prédios do Tribunal de Justiça até 31.12.2014”, mensurada em percentual, com o valor de 20% em 2013 e 90% em 2014.

Como inicialmente mencionado, não há uma similaridade tão intensa como do exemplo anterior, sendo possível observar que a própria ação do referido PPA não tem a mesma descrição do objetivo estratégico, concentrando-se a primeira essencialmente na realização de obras de infraestrutura, ao passo que, no planejamento estratégico, a infraestrutura não se limita à realização de obras, abrangendo também melhorias nas edificações, com a implantação de sinalização adequada e também os aspectos internos à infraestrutura, como o desenvolvimento de programas de ergonomia. Não havendo essa similaridade na descrição das próprias ações e objetivos, evidentemente não há como se exigir produtos, indicadores e metas equivalentes.

---

<sup>38</sup> Consta previsão da meta de 333.213 unidades do produto “obras realizadas” para o período desse exercício financeiro, o que certamente deve-se a algum erro material, por não fazer sentido um número dessa magnitude.

Mesmo assim, percebe-se a mesma dificuldade em se coordenar a ação dos agentes públicos envolvidos na gestão para que sigam um rumo claro, dada a pouca linearidade entre ambos os planejamentos, que não estabelecem indicações precisas do quê, como, quando e aonde se pretende chegar.

Também releva destacar a ação governamental do PPA SP 2012-2015 “Desenvolvimento de implementação de sistemas de informação”, que tem como produto “unidades informatizadas”, com a meta para o período de 2140. No orçamento de 2013, esta ação, que tem o número 02.126.0303.4827, descrita como “desenvolvimento de programas, ampliação de sistemas, atualização de programas, renovação do parque de informática e infraestrutura lógica”, prevê serem informatizadas 535 unidades no respectivo exercício financeiro, com uma dotação de R\$ 213.769.119,00.

No planejamento estratégico 2010-2014, o objetivo 11 é “Aprimorar a informatização”, descrito como “Entregar serviços de Tecnologia da Informação com a qualidade necessária, elevando o grau de percepção de valor agregado aos agentes públicos do TJSP e a satisfação dos usuários internos e externos, visando maior agilidade na tramitação dos processos judiciais e administrativos”. Foram estabelecidas 15 (quinze) metas, a saber: implantar 70% do Portal de Custas até 31.12.2014 (meta 1); implantar 100% do sistema de registro audiovisual de audiências nas Varas Criminais Centrais e Varas do Júri da Capital até 31.12.2014 (meta 2); implantar 100% das soluções de *Business Intelligence* até 30.6.2013 (meta 3); implantar 100% do Sistema único informatizado de gerenciamento de processos até 31.12.2013 (meta 4); ampliar o número de Varas Digitais para 40% do total até 31.12.2013 (meta 5); implantar o controle digital de processos administrativos em todas as Secretarias diretamente relacionadas com a Presidência do TJSP e Corregedoria Geral de Justiça até 31.12.2013 (meta 6); implantar o controle digital de processos administrativos nas DARAJ (Departamento de Administração das Regiões Administrativas) até 31.12.2014 (meta 7); implantar o controle digital de processos administrativos nas demais unidades da Administração até 31.12.2014 (meta 8); implantar 90% do sistema informatizado de controle de precatórios até 31.12.2014 (meta 9); ajustar e implantar 100% dos módulos do SAJADM da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) até 31.12.2014 (meta 10); informatizar 100% da Secretaria de Planejamento de Recursos Humanos (SPRH) até 31.12.2014 (meta 11); informatizar 80% da Secretaria de Gerenciamento de Recursos Humanos (SGRH) até 31.12.2014 (meta 12); informatizar 100% da Secretaria da Área da Saúde (SAS) até 31.12.2014 (meta 13); criar e instalar processo digital em 100% das Câmaras até 30.6.2014 (meta 14); e 100% (percentual de implantação do projeto de importação dos dados de atuação de primeiro para segundo grau, projeto da Secretaria Judiciária).

Nesse caso, veem-se claramente algumas das dificuldades de coordenação decorrentes da não afinidade entre os sistemas de planejamento. A ação governamental do PPA 2012-2015 prevê a informatização de 535 unidades em 2013 e 2.140 até o final de 2015, mas não deixa claro exatamente no que consiste “informatizar uma unidade”. Já o planejamento estratégico fala em “aprimorar a informatização” até o final de 2014, também não deixando claro o que se pretende exatamente com o objetivo descrito, que se desdobra em 15 metas, cada uma com previsões bastante diversas, como se pode ver, tendo descrições como “implantação de portal de custos”, “implantação de sistemas de registro audiovisual em Varas Criminais”, “implantar controle digital de processos administrativos”, “implantar sistema informatizado de controle de precatórios” etc., todas correspondendo a descrições que podem ser consideradas “informatizações” de unidades. Note-se ainda que o planejamento estratégico, nas 15 metas, prevê na meta 5 “ampliar o número de Varas Digitais para 40% do total até 31.12.2013” e na meta 14 “criar e instalar processo digital em 100% das Câmaras até 30.6.2014”; no PPA SP 2012-2015, encontramos a ação “Instalação de Varas e Câmaras Digitais”, cujo produto são “unidades digitais” e a meta, para o período, de 1.515 unidades. No orçamento de 2013, a ação “instalação de varas e câmaras digitais” (número 02.061.0303.4828), descrita como “celeridade nos serviços judiciais prestados aos cidadãos, de sorte a atender aos anseios da sociedade”, prevê a meta de 396 unidades do produto “unidades digitais” para o respectivo exercício financeiro, ao custo de R\$ 101.750.280,00. Embora, neste último exemplo, possa haver coerência entre as ações e os objetivos, pois em ambos há a previsão de digitalização de unidades, de primeira e segunda instâncias (varas e câmaras, respectivamente), as divergências entre os prazos e os dados deixam dúvidas sobre as metas, os produtos e os períodos em que devem ser atingidos. E, considerando haver, nessa hipótese, uma equivalência significativa entre ações, objetivos, produtos e metas, essas divergências levam à já anunciada insegurança dentro da administração sobre como agir de forma coesa, ressaltando-se, nesse caso, a multiplicidade de órgãos internos envolvidos, como as secretarias responsáveis por informática, recursos humanos, gerenciamento de primeira e segunda instância, todas organizações internas que precisam de perfeita sintonia para atuar de modo a atingir os resultados pretendidos, o que será sobremaneira dificultado em caso de imprecisão na descrição de ações e prazos.

Não difere muito a situação se verificarmos situações mais recentes. No PPA SP 2016-2019, para utilizarmos um exemplo, o setor de tecnologia da informação está contemplado no Programa 0303, Produto “Unidades atendidas pelos sistemas de informação”, tendo como indicadores “unidades administrativas e judiciais informatizadas (unidade)”, cuja meta ao final do PPA é 2.140. Na lei orçamentária

de 2016, o mesmo setor consta do Programa 0303, na ação “Desenvolvimento, implementação e manutenção de sistemas de informação (02.126.0303.4827)”, descrita como “desenvolvimento de programas, ampliação de sistemas, atualização de programas, manutenção e renovação do parque de informática e infraestrutura lógica”, cujo produto corresponde a “unidades atendidas pelos sistemas de informação”, tendo como indicadores “unidades administrativas e judiciais informatizadas (unidade)”, sendo previstas 533, ao qual foi destinado o montante de R\$ 415.036.129,00. No planejamento estratégico 2015-2020, o setor é contemplado no tema “Infraestrutura e tecnologia”, em quatro objetivos estratégicos: a) objetivo estratégico 6, “expandir e aprimorar os recursos de TIC”, que prevê sete metas; b) objetivo estratégico 7, “aprimorar a governança de TIC”, com três metas; c) objetivo estratégico 8, “integrar os sistemas informatizados do TJSP com órgãos de governo e unidades extrajudiciais”, com uma meta; e d) objetivo estratégico 9, “adequar infraestrutura física”, com uma meta. E no tema “Eficiência dos serviços”, no objetivo estratégico 16, “aprimorar e integrar os sistemas informatizados da SGRH”, com duas metas. No planejamento estratégico ora referido, à semelhança dos demais, não há a referência a valores financeiros correspondentes.

As mesmas observações e reparos, com as devidas adaptações, feitas anteriormente no que se refere às normas de planejamento precedentes, continuam presentes e aplicáveis, evidenciando que a multiplicidade documental elaborada com metodologias e propósitos distintos não permite uma perfeita sintonia entre elas, dificultando uma adequação do planejamento estratégico com as normas de planejamento orçamentário, até mesmo pela falta de um elemento essencial ao planejamento orçamentário, que são os recursos necessários, usualmente não fixados pelos demais documentos de planejamento.

O fato, em face dos exemplos mencionados, é que essa duplicidade de métodos e sistemas de planejamento simultâneos no âmbito do Poder Judiciário remete à análise de outros aspectos que merecem reflexão.

## **6.2 COMPATIBILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DOS TRIBUNAIS COM O PLANEJAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO EM ÂMBITO NACIONAL E ASPECTOS FEDERATIVOS**

Um dos aspectos que exigem análise e interpretação refere-se à coordenação entre o sistema de planejamento orçamentário governamental brasileiro, fundado na tríade de leis de natureza orçamentária do PPA-LDO-LOA em cada unidade da federação, com o planejamento do Poder Judiciário em âmbito nacional.

Os tribunais sujeitam-se às determinações do Conselho Nacional de Justiça, a quem compete controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, órgão com competência nacional que instituiu a obrigatoriedade do planejamento estratégico para todos os tribunais do país, a serem elaborados “alinhados ao Plano Estratégico Nacional”. Há, portanto, diretrizes de caráter nacional, válidas para o Poder Judiciário de todo o país, às quais ficam submetidos os planejamentos estratégicos de todos os tribunais que compõem o Poder Judiciário.<sup>39</sup>

Considerando a organização do Poder Judiciário nacional, estruturada em tribunais que integram a administração pública federal, dos Estados e do Distrito Federal, constata-se que deverão os tribunais elaborar os respectivos planejamentos estratégicos seguindo as diretrizes em âmbito nacional fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça, de forma a manter uma unidade de propósitos para todo o Poder Judiciário. O que se mostra, de fato, necessário, dada a unidade do Poder Judiciário, visível em vários aspectos. As cortes superiores, por exemplo, julgam em grau de recurso os processos oriundos dos tribunais das várias esferas da federação. Mesmo no âmbito estadual, há casos como o da competência delegada pela Justiça Federal às Justiças dos Estados, por exemplo, nas ações previdenciárias, em que a Justiça Estadual realiza o julgamento em primeira instância, sendo os recursos das sentenças interpostos no tribunal competente da Justiça Federal. A falta de uniformidade de procedimentos prejudica em muito o funcionamento do sistema. É o que se pode constatar, a título exemplificativo, com a informatização, que, se não integrar um sistema uniforme em todo o país, seguido pelos tribunais das várias esferas de governo, inviabilizará a tramitação dos processos entre as várias cortes, da mesma ou diferentes instâncias.<sup>40</sup> Essa questão foi observada por ocasião da análise feita pelo Tribunal de Contas da União, em seu Relatório Sistemático sobre a Função Judiciária (FiscJudiciário), quando constatou que a autonomia administrativa e financeira dos tribunais fez com que cada um passasse a desenvolver sua própria versão de processo eletrônico, gerando preocupação com a compatibilidade dos diversos sistemas. Isso motivou a edição de normas por parte do Conselho Nacional de Justiça, como a Resolução n. 90/2009, visando à padronização e à acessibilidade dos sistemas, que avançou significativamente com a implantação do

---

<sup>39</sup> Exceto o STF.

<sup>40</sup> Cumpre observar que a área de informática do Poder Judiciário, dada sua importância e complexidade, deve ter um planejamento estratégico próprio, conforme determina a Resolução CNJ n. 99, de 24 de janeiro de 2009 (“Institui o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito do Poder Judiciário”), sucedida pela Resolução n. 211, de 15 de dezembro de 2015 (“Institui a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário – ENTIC-JUD”).

Processo Judicial Eletrônico (PJe), que se tornou padrão para toda a justiça federal.<sup>41</sup> Há que se considerar ainda a sempre presente e necessária relação entre os tribunais, causadas por diversos fatores, tal como o cumprimento de determinações de um tribunal por outro, como é o caso de oitiva de testemunhas por cartas precatórias, execuções de sentenças e decisões, diligências judiciais diversas de que os tribunais necessitam com a cooperação dos demais para se efetivar e tantos outros. Não haverá como tornar viável o funcionamento do Poder Judiciário, em face principalmente do uso que se intensifica das cada vez mais modernas tecnologias, sem que todos estejam alinhados com esses procedimentos e sistemas.

Imprescindível, portanto, um planejamento do Poder Judiciário em nível nacional, que coordene e estabeleça diretrizes para todos os tribunais, independentemente do ente da federação a que pertençam.

No entanto, a organização federativa pressupõe respeito à autonomia dos entes federados, e o sistema de planejamento orçamentário governamental faz-se no âmbito de cada unidade da federação.

O orçamento de um tribunal estadual, como é o caso de São Paulo, por exemplo, é parte integrante do orçamento do Estado de São Paulo, e o mesmo ocorre com as demais leis que formam o sistema de planejamento orçamentário governamental – caso do PPA, da LDO e da LOA. São todas leis elaboradas para o ente federado, do qual o Poder Judiciário é parte integrante, como já se ressaltou.

O planejamento orçamentário do Poder Judiciário materializado em sua participação no PPA do respectivo ente da federação terá de guardar relação de coerência com o planejamento estratégico do referido tribunal, que, por sua vez, está necessariamente alinhado às diretrizes nacionais do Poder Judiciário.

Evidentemente, não é tarefa simples estabelecer um sistema de planejamento orçamentário para um tribunal – especialmente estadual ou distrital – que consiga, ao mesmo tempo, alinhar-se a um planejamento nacional do Poder Judiciário e a um planejamento do ente da federação a que pertence, sem a ocorrência de conflitos.

No caso específico do Poder Judiciário, há elementos que facilitam esse ajuste e possibilitam a construção do sistema com coesão e lógica.

O Poder Judiciário é dotado de autonomia financeira e administrativa, por expressas disposições constitucionais, competindo-lhe apresentar sua proposta orçamentária, nos limites estipulados conjuntamente com os demais poderes na Lei

---

<sup>41</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.295/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, sessão de 27.5.2015, p. 21.

de Diretrizes Orçamentárias (Constituição, art. 99, § 1º). Tem, por conseguinte, ampla liberdade para construir seu orçamento, estipulando os programas e seus componentes (objetivos, resultados, metas etc.), os órgãos internos e as dotações correspondentes. Com isso, torna-se mais simples adequar seu orçamento ao planejamento estratégico de forma compatível com as diretrizes do Plano Estratégico Nacional.

Convém observar que a Constituição brasileira assegura aos tribunais a iniciativa da proposta orçamentária, o que, à primeira vista, parece indicar que o dispositivo se aplica tão somente às propostas de orçamento dos tribunais que serão incorporadas nas leis orçamentárias anuais. Nenhuma referência faz ao Plano Plurianual, principal instrumento de planejamento orçamentário governamental de médio prazo.

No entanto, a análise sistemática do texto constitucional leva inexoravelmente à conclusão de que os tribunais também gozam da prerrogativa de apresentar as respectivas propostas de Plano Plurianual a serem incorporadas aos projetos de Plano Plurianual apresentados pelo Poder Executivo nas datas fixadas.

Esse entendimento segue na esteira de que o Poder Judiciário tem iniciativa legislativa “em toda e qualquer matéria financeira que seja diretamente relacionada a seus interesses”, como abertura de créditos adicionais, criação de fundos ou alteração da legislação sobre temas dessa natureza, como já houve oportunidade de expor em outro texto.<sup>42</sup>

No Plano Plurianual, como se tem defendido ao longo do trabalho, fixam-se as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública no médio prazo, que parametrizarão as leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais no período. A autonomia financeira que a Constituição assegurou ao Poder Judiciário, por vários instrumentos, dos quais o principal é a iniciativa de sua proposta orçamentária, ficará de todo prejudicada caso essa prerrogativa não se estenda ao Plano Plurianual.

Não se coaduna com a independência de poderes assegurada pelo art. 2º da Constituição, que configura cláusula pétrea (Constituição, art. 60, § 4º, III), tendo na autonomia financeira do Poder Judiciário<sup>43</sup> um dos pilares que a sustenta, permitir que o Poder Executivo exerça a iniciativa em matéria de Plano Plurianual de forma abrangente, incluindo a parte relativa ao Poder Judiciário, de modo a estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas desse poder para o quadriênio seguinte.

---

<sup>42</sup> CONTI, José Maurício. *Autonomia financeira do Poder Judiciário*, p. 92.

<sup>43</sup> E demais instituições independentes, como o Ministério Público e a Defensoria Pública.



Nesse caso, a autonomia financeira do Poder Judiciário assegurada pelo art. 99, § 1º, limitar-se-ia a elaborar sua proposta orçamentária, que estaria condicionada pelo Plano Plurianual elaborado e apresentado pelo Poder Executivo, sem sua interferência, mitigando de forma substancial os propósitos do texto constitucional.

É oportuno lembrar que a sistemática atualmente adotada para o sistema de *planejamento orçamentário da administração pública* prevê a definição da estrutura programática no Plano Plurianual, que condicionará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, devendo esta ser com ele coerente, como já exposto anteriormente.

Fato que, em regra, como se observa no orçamento federal, e também nos orçamentos estaduais, a estrutura programática tem estabelecido um único programa para cada unidade orçamentária no âmbito do Poder Judiciário, o que é bastante favorável em termos de respeito à autonomia financeira do Poder, por permitir maior margem de liberdade no gerenciamento dos recursos e mesmo na definição dos elementos que compõem o programa, como na especificação das ações governamentais. De qualquer forma, isso não altera a prerrogativa que deve ser respeitada de participação do Poder Judiciário na iniciativa legislativa do PPA, mesmo porque, como se pode observar, os programas que compõem o PPA vêm desdobrados nas ações governamentais que o integram, e a descrição das ações governamentais é fundamental na definição dos rumos a se adotar pelo planejamento do Poder Judiciário, e terá de guardar compatibilidade, coerência e coordenação com o planejamento estratégico que caberá ao Poder Judiciário elaborar e adotar, dessa feita sem a participação de quaisquer outros Poderes.

Sendo assim, não só mitigada, mas inequivocamente violada, a autonomia financeira do Poder Judiciário se, por ocasião da elaboração do PPA, não lhe for outorgada a prerrogativa de elaboração da parte que lhe couber na formação da estrutura programática do PPA.

Não há, portanto, outra interpretação possível para o texto constitucional que compatibilize a autonomia financeira constitucional do Poder Judiciário com o sistema de planejamento orçamentário governamental que não reconheça a este poder o direito de participação na elaboração do Plano Plurianual. A coerência e a lógica do sistema só se perfazem com o reconhecimento de que o Poder Judiciário *também tem iniciativa privativa na elaboração da parte que lhe cabe na proposta de Plano Plurianual*. Só assim é possível dar coesão às normas de planejamento orçamentário que exigem a observância, pelos tribunais, ao elaborarem suas propostas orçamentárias, do respeito tanto ao plano plurianual vigente quanto ao disposto no art. 4º da Resolução CNJ n. 198, que determina a previsão dos recursos necessários para cumprir o disposto nos respectivos planejamentos estratégicos.

Sendo assim, os tribunais não terão significativos empecilhos para que seu planejamento orçamentário de médio prazo seja compatível tanto com o Plano Plurianual do ente federado quanto do planejamento estratégico nacional.

### **6.3 DESCONEXÃO TEMPORAL | NÃO COINCIDÊNCIA DE PRAZOS DAS NORMAS DE PLANEJAMENTO**

Outra questão que exige reflexão, em face da dificuldade na compatibilização e na consequente interpretação das normas de planejamento envolvidas, refere-se à divergência quanto aos prazos de vigência.

O exemplo do Poder Judiciário mostra-se adequado para ilustrar e expor a questão, tendo em vista a regulamentação já existente sobre o tema no âmbito deste Poder, e estarem todos os tribunais com os planejamentos de natureza plurianual implantados, o que permite uma análise mais concreta e diversificada.

Os planos plurianuais dos entes da federação brasileira, pela legislação atualmente vigente, são quadrienais, e os planejamentos estratégicos dos tribunais abrangem um prazo mínimo de cinco anos (conforme determinação vigente do Conselho Nacional de Justiça de 2009 – Resolução n. 70), e seis anos, a partir de 2015 (Resolução n. 198, de 2014), o que permite concluir que não serão integralmente coincidentes.

Em razão disso, haverá períodos em que o PPA quadrienal do ente federado finda seu prazo de vigência, com o planejamento estratégico de cinco ou seis anos do Poder Judiciário dele integrante ainda em vigor; outras vezes, o planejamento estratégico chega a seu prazo final estando o PPA vigente. Em ambas as hipóteses, o novo planejamento, quer seja materializado no PPA, quer no planejamento estratégico, terá de ser renovado de forma coerente com o que estiver em vigor, exigindo uma interpretação que permita compatibilizar ambos os instrumentos jurídicos de planejamento de modo a formar um sistema de planejamento governamental coeso e seguro.

Considerando ser o PPA veiculado por lei, tem prevalência sobre o planejamento estratégico do Poder Judiciário, materializado em normas editadas no âmbito do órgão. Por vezes, findar-se-á o prazo de vigência do PPA, estando ainda em vigor o planejamento estratégico, o que pode gerar dúvidas sobre a permanência da vigência do planejamento estratégico, tendo em vista que haverá a renovação do PPA, que sobre ele prevalece.

É o que ocorreu no âmbito do Estado de São Paulo, apenas para exemplificar, com o PPA 2012-2015 e o planejamento estratégico do Tribunal de Justiça para o período 2010-2014. Em julho de 2015 (e, portanto, com atraso de sete meses),

entrou em vigor o planejamento estratégico para o período de 2015 a 2020 (Resolução n. 706, de 31 de julho de 2015). Nesse caso, ao final de 2014, o planejamento estratégico exauriu sua vigência, estando em vigor o PPA, que só findou em 2015. Portanto, nenhuma dúvida resta quanto à necessidade de o planejamento estratégico observar o PPA, pelo menos no período do exercício financeiro de 2015. No entanto, o novo planejamento estratégico do Poder Judiciário paulista estabelece as diretrizes e metas para o período de 2015 a 2020, enquanto o PPA do Estado de São Paulo vigora para o período de 2016 a 2019. Sendo assim, no ano de 2020, a situação se inverte. No exercício de 2020, o PPA terá exaurido sua vigência, estando em vigor o planejamento estratégico. Havendo prevalência do PPA sobre o planejamento estratégico, não é exigível que a elaboração do novo PPA fique condicionada ao planejamento estratégico em vigor. Contudo, haverá grande insegurança jurídica no planejamento estratégico 2015-2020 se, desde logo, sabe-se que em pouco tempo surgirá um PPA que poderá sobrepor-se a ele, e eventualmente alterar o planejamento, o que prejudicará sobremaneira a eficácia da referida norma.

Nessa hipótese, a solução que se mostra coerente com o ordenamento e com a dinâmica do planejamento passa pela já discutida autonomia financeira do Poder Judiciário em matéria orçamentária, que, como concluímos, confere ao Poder Judiciário a prerrogativa de elaborar a parte que lhe cabe no PPA. Tendo o Poder Judiciário a iniciativa de apresentar sua proposta de planejamento plurianual para inserção no PPA, há que se concluir estar ele, nessa tarefa, vinculado a fazê-lo de forma compatível com o planejamento estratégico vigente. Sendo assim, torna-se inviável a inserção no PPA de proposta não compatível com o planejamento estratégico.<sup>44</sup> Com isso, mantêm-se a coerência do sistema de planejamento e a segurança jurídica das normas que o veiculam.

## **6.4 DIFERENTES COMPETÊNCIAS ENTRE PPA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

A função do Planejamento Estratégico (PE) é essencialmente administrativa, um plano de gestão, não necessariamente orçamentário, que segue os princípios e conceitos de administração pública,<sup>45</sup> razão pela qual, embora deva existir uma

---

<sup>44</sup> Eventual incompatibilidade surgiria tão somente em caso de alteração decorrente de emenda parlamentar na fase legislativa de elaboração do PPA, caso em que, sendo aprovada a lei, evidentemente o planejamento estratégico terá de se adaptar.

<sup>45</sup> De certa forma, e em boa medida, com base em conceitos e técnicas de administração próprias do setor privado, em face das metodologias adotadas.

perfeita coordenação entre o PE e o PPA, tratam de temas que não são necessárias nem inteiramente coincidentes, ainda que tenham muitos pontos de conexão e inter-relação.

No entanto, embora se tenha adotado para o Poder Judiciário a institucionalização do planejamento estratégico, cujas características delineadas pela Resolução n. 70/2009 mostram ser ele um instrumento de gestão, com forte conotação de princípios da administração do setor privado, acolhendo e adotando conceitos próprios das empresas privadas, isso não significa que tenha sido esta a melhor opção.

O planejamento estratégico “consiste em antecipar racionalmente as ações visando a atingir determinados objetivos do modo mais econômico possível. Significa, em suma, prever os distintos cenários que o futuro pode materializar, identificando, em tempo hábil, eventuais ameaças ou possíveis oportunidades”; deve-se “conceber um objetivo e coordenar todas as ações para atingi-lo, integrando-as em um conjunto único. As ações singulares, intermediárias, periféricas e circunstanciais, enfim, todas as ações, qualquer que sejam elas, devem subordinar-se a um fim último colimado, evitando-se a dispersão de esforços”.<sup>46</sup>

Vê-se estar mais focado nos aspectos gerenciais do Poder Judiciário, no qual as questões orçamentárias são instrumentais, e com maior ou menor relevância em função das características dos objetivos estabelecidos.

No entanto, como se pode notar, embora instrumentais, e aplicáveis com maior intensidade em boa parte – e não seria exagero dizer, na maior parte – das ações governamentais que levarão ao atingimento dos objetivos, a questão orçamentária ocupa papel central no âmbito do planejamento.

Como se argumentou no início, não faz sentido termos – corretamente, ressalte-se –, a exigência de um sistema de planejamento orçamentário governamental fundado no “tripé normativo” PPA-LDO-LOA para todos os entes da Federação, o que abrange desde a União, cujo orçamento anual prevê receitas de R\$ 3.565.520.100.068,00 (orçamento da União para 2020), até os menores municípios, como Borá (SP), com população aproximada de 836 habitantes e receita líquida anual prevista para 2020 inferior a 20 milhões de reais<sup>47</sup> – e que fica, portanto, no patamar de milhões de reais –, e não exigir o mesmo para o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com mais de 45 mil servidores e orçamento de despesas previsto em R\$ 12.309.176.640,00 (dados do orçamento do Estado de São Paulo de 2020 – Lei estadual 17.244/2020), que sobe para o nível de bilhões de reais.

<sup>46</sup> LEWANDOWSKI, Enrique R. Planejamento estratégico do Poder Judiciário, p. 17-18.

<sup>47</sup> Disponível em: <[www.bora.sp.gov.br](http://www.bora.sp.gov.br)>. Acesso em: 11 out. 2016.

Sendo assim, vê-se ser imprescindível que se institua, para órgãos de grandes dimensões, um sistema de planejamento orçamentário governamental nos mesmos moldes do que se estabelece para os entes da federação, sem o que não se poderá construir um sistema eficiente de planejamento, gestão e, também, controle dos gastos públicos. A instituição de um sistema como o determinado e estruturado pelo CNJ, na forma de planejamento estratégico, é sem dúvida um grande avanço, mas não se mostra suficiente para suprir a necessidade de um detalhamento orçamentário como o previsto para os entes da federação.

E o PPA não tem sido um instrumento adequado e suficiente para formalizar o planejamento orçamentário do Poder Judiciário, uma vez que, como já ressaltado, até mesmo para que permita uma maior flexibilidade na alocação de recursos e consequente respeito à autonomia financeira do Poder Judiciário, tem estabelecido um único programa para cada unidade orçamentária em que se desdobram os órgãos que compõem o Poder Judiciário. Com isso, há pouco detalhamento, e, mesmo com o desdobramento do programa em ações, estas ainda se mostram bastante genéricas, e por vezes até mesmo pouco representativas dos objetivos, resultados e metas a serem idealmente perseguidos, prejudicando o uso desse instrumento normativo como efetivo condutor dos rumos da instituição.

Além disso, os planos plurianuais não têm forma e metodologia formalmente estabelecidos, uma vez que não há legislação complementar regulamentando-os, pois foram criados na Constituição de 1988, sendo, por conseguinte, posteriores à Lei n. 4.320/1964; e a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, foi omissa a respeito, tendo sido vetado o único artigo que lhes fazia referência (art. 3º). Os planos plurianuais, a despeito de críticas, como já abordado em capítulos anteriores, têm mantido o viés orçamentário, mas a metodologia, as técnicas e a linguagem sofrem alterações a cada nova edição, o que pode ser observado com clareza na esfera federal, e nota-se também no âmbito dos estados e municípios; nestes últimos, inclusive, especialmente nos de menor dimensão, têm tido pouca representatividade em termos de instrumento de planejamento.<sup>48</sup> Sendo assim, além da diferença temporal entre os planos plurianuais, o que já é uma razão que prejudica sua elaboração, execução e acompanhamento, há ainda que se conviver com a diferença espacial, pois a falta de norma geral permite que cada ente da federação adote metodologias

---

<sup>48</sup> “Planos plurianuais municipais, especialmente de municípios menores, são elaborados com base em modelos que se repetem ano a ano, sem uma efetiva preocupação dos prefeitos nele incorporarem as previsões para o que se vai fazer no decorrer do mandato”, como escrito em texto de minha autoria (Planejamento municipal precisa ser levado a sério. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 135-138).

distintas, dificultando ainda mais a coordenação entre os planos, o que, no mais das vezes, é imprescindível para a viabilização de inúmeras políticas públicas de natureza transversal e interfederativa.

Eventual intervenção do Conselho Nacional de Justiça nessa área não terá condições de apresentar soluções satisfatórias para orientar com precisão esse planejamento orçamentário do Poder Judiciário na falta de uma norma geral regulamentadora, uma vez que não terá como se compatibilizar com as características próprias do planejamento orçamentário de cada ente da federação.

Torna-se uma tarefa de dificuldade quase intransponível, na falta de uma norma geral que estabeleça parâmetros uniformes para o planejamento orçamentário da administração pública, a compatibilização de um planejamento orçamentário do Poder Judiciário com o planejamento orçamentário do próprio ente a que pertence, especialmente se não tiverem prazos coincidentes, bem como a coordenação necessária entre o planejamento nacional de caráter estratégico do Poder Judiciário com o planejamento orçamentário de cada órgão do Poder Judiciário dos vários entes da federação.

## **6.5 PODER JUDICIÁRIO, CONTROLE JUDICIAL E A INTERFERÊNCIA NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Como visto até o momento neste capítulo, o Poder Judiciário, como órgão da Administração Pública, apresenta várias dificuldades, ainda que superáveis, para se inserir no sistema de planejamento orçamentário, de modo que seja possível com ele compatibilizar-se e integrar um sistema coeso, que permita ver respeitada sua autonomia ao mesmo tempo que se coordene com os demais órgãos de forma harmônica e com unidade de propósitos.

Outra questão que tem se tornado de elevada relevância em matéria de planejamento orçamentário diretamente ligada ao Poder Judiciário refere-se à sua atuação no exercício de sua função institucional como Poder de Estado.

Ao julgar as questões e dirimir as controvérsias, o Poder Judiciário tem interferido cada vez mais no orçamento público, proferindo decisões que determinam a realização de gastos ou a imposição de obrigações que exigem dispêndio de recursos públicos para serem cumpridas. Uma interferência que tem se intensificado cada vez mais, e não pode mais ser desconsiderada por todo o sistema de planejamento orçamentário da administração pública.

Tornou-se necessário que o planejamento orçamentário abranja esse novo fato jurídico e econômico que se tornou relevante no âmbito das despesas públicas, não

sendo mais possível considerá-lo um gasto imprevisível em sua integralidade, dada a regularidade com que se tem constatada sua ocorrência.

Não se pretende neste trabalho entrar na tormentosa e controvertida questão da interferência do Poder Judiciário em matéria orçamentária em sua fase de execução, mas não se pode deixar de analisar decisões mais recentes, cuja intensidade é crescente, que tem implicado diretamente, de formas diversas, no *planejamento orçamentário*.

Decisões do Poder Judiciário que impõem obrigações no âmbito do sistema de planejamento orçamentário, e que, portanto, de forma diversa das anteriormente mencionadas, não atuam na fase de execução orçamentária, determinando a realocação das despesas, mas sim em momento precedente, na fase de elaboração orçamentária nas normas que integram o sistema de planejamento orçamentário e precedem a própria elaboração da lei orçamentária, ou, ainda, exigindo o cumprimento das leis de planejamento orçamentário.

Está-se diante do que podemos denominar *judicialização do planejamento orçamentário*.

Judicialização essa que se manifesta de diversas formas, que podemos classificar em dois grandes grupos: o que precede a elaboração das normas de planejamento; e os casos de judicialização na fase de execução das normas de planejamento.

No primeiro grupo, encontramos, entre outros, os casos de judicialização em que se pretende obrigar o Estado a exercer sua função planejadora, elaborando planos que viabilizem a implementação de políticas públicas e deem cumprimento a determinações constitucionais e legais, concretizando direitos. Há, também, casos em que se busca a interferência no planejamento com a inclusão nos instrumentos de planejamento orçamentário de ações, objetivos e/ou metas. Hipóteses em que se colocam em discussão os limites da separação de poderes e o sistema democrático de elaboração da lei orçamentária, baseada na atuação dos poderes Executivo e Legislativo, responsáveis pela elaboração das leis de planejamento orçamentário, que devem refletir nelas as decisões da sociedade acerca da alocação dos recursos públicos para o exercício financeiro. Pode resultar em medidas do Poder Judiciário que *determinem* a alocação dos recursos, condicionando a própria elaboração da lei orçamentária e, por conseguinte, balizando e limitando a atuação dos demais Poderes, a quem cabem a iniciativa e a aprovação da lei orçamentária.

No segundo grupo, encontram-se casos de judicialização que têm por finalidade exigir o cumprimento dos planos aprovados. Há planos materializados em instrumentos jurídicos, fazendo-se uso da via judicial para obrigar o Poder Público a lhe dar plena eficácia.

Não será analisada a questão sob o prisma da lei orçamentária, embora essa seja um instrumento de planejamento orçamentário de curto prazo, uma vez que se estaria no âmbito da discussão da natureza da lei orçamentária propriamente dita, e o que se pretende, neste momento, é avançar nas questões voltadas mais diretamente ao sistema de planejamento orçamentário, razão pela qual o enfoque dar-se-á aos instrumentos de médio e longo prazo.

Alguns casos recentes são paradigmáticos, valendo destacá-los para, a partir deles, desenvolver a análise e, com isso, ilustrar e melhor compreender esta que é uma questão ainda recente no âmbito do planejamento orçamentário.

### 6.5.1 O Poder Judiciário e a judicialização do planejamento na fase de elaboração

Um exemplo recente, inovador e polêmico, a partir do qual se pode analisar a interferência do Poder Judiciário no planejamento governamental, pode ser extraído da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, iniciada em maio de 2015, movida pelo Partido do Socialismo e Liberdade (PSOL) contra a União, tendo por objeto a situação carcerária do país.

Na petição inicial, os argumentos aduzidos pelo PSOL sustentaram a tese de que haveria um *estado de coisas inconstitucional* no sistema penitenciário brasileiro e, por essa razão, pede a adoção de medidas de saneamento de lesões a preceitos fundamentais da Constituição. A busca de intervenção judicial diante de problemas estruturais nas políticas públicas destinadas a assegurar direitos fundamentais teve inspiração direta em decisões da Corte Constitucional colombiana, defendendo-se a conformidade com o sistema constitucional brasileiro. Em situações caracterizadas como excepcionais afrontas aos direitos humanos, haveria, da parte do órgão de controle de constitucionalidade, o amplo poder de determinar a suspensão de um “bloqueio institucional” à garantia dos direitos, o que mitigaria concepção mais estrita da separação de poderes para dar lugar a possibilidades mais amplas de intervenção em políticas públicas. Diante disso, como a concretização de que alguns direitos dependem da prestação estatal – e, por conseguinte, do orçamento público –, justificar-se-ia a tutela jurisdicional para cessar o estado de coisas inconstitucional, ainda que isso implique a determinação de adaptações no planejamento governamental. Aduzem estar presentes as situações que permitem caracterizar a excepcionalidade na afronta aos direitos humanos em face das péssimas condições do sistema penitenciário, decorrente de prolongada omissão das autoridades, exigindo que sejam tomadas medidas estruturais complexas por uma pluralidade de órgãos. E a ADPF se prestaria como meio adequado de atuação do Supremo



Tribunal Federal em políticas públicas, pois, na forma como é disciplinada pelo art. 102 da Constituição Federal e pela Lei n. 9.882/1999, volta-se a situações em que haja lesão ou ameaça a preceito fundamental causada por atos do Poder Público, não havendo outro instrumento apto a saná-las.

Entre os vários pedidos formulados, destaca-se, para os fins do que ora se discute, o que pede que se determine “ao Governo Federal que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 3 meses, um plano nacional (‘Plano Nacional’) visando à superação do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, dentro de um prazo de 3 anos”, seguido dos pedidos complementares detalhando vários aspectos do referido plano.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> O pedido formulado, no que tange ao plano, é detalhado, como se pode constatar da reprodução da íntegra na parte que dele trata:

“c) Determinar ao Governo Federal que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 3 meses, um plano nacional (“Plano Nacional”) visando à superação do *estado de coisas inconstitucional* do sistema penitenciário brasileiro, dentro de um prazo de 3 anos.

O Plano Nacional deverá conter propostas e metas específicas para a superação das graves violações aos direitos fundamentais dos presos em todo o país, especialmente no que toca à (i) redução da superlotação dos presídios; (ii) contenção e reversão do processo de hiperencarceramento existente no país; (iii) diminuição do número de presos provisórios; (iii) adequação das instalações e alojamentos dos estabelecimentos prisionais aos parâmetros normativos vigentes, no que tange a aspectos como espaço mínimo, lotação máxima, salubridade e condições de higiene, conforto e segurança; (iv) efetiva separação dos detentos de acordo com critérios como sexo, idade, situação processual e natureza do delito; (v) garantia de assistência material, de segurança, de alimentação adequada, de acesso à justiça, à educação, à assistência médica integral e ao trabalho digno e remunerado para os presos; (vi) contratação e capacitação de pessoal para as instituições prisionais; (vii) eliminação de tortura, de maus-tratos e de aplicação de penalidades sem o devido processo legal nos estabelecimentos prisionais; (viii) adoção de medidas visando a propiciar o tratamento adequado para grupos vulneráveis nas prisões, como mulheres e população LGBT.

O Plano Nacional deve conter, também, a previsão dos recursos necessários para a implementação das suas propostas, bem como a definição de um cronograma para a efetivação das medidas de incumbência da União Federal e de suas entidades.

d) Submeter o Plano Nacional à análise do Conselho Nacional de Justiça, da Procuradoria Geral da República, da Defensoria Geral da União, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Nacional do Ministério Público, e de outros órgãos e instituições que queiram se manifestar sobre o mesmo, além de ouvir a sociedade civil, por meio da realização de uma ou mais audiências públicas.

e) Deliberar sobre o Plano Nacional, para homologá-lo ou impor medidas alternativas ou complementares, que o STF reputar necessárias para a superação do estado de coisas inconstitucional. Nesta tarefa, a Corte pode se valer do auxílio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça.

f) Após a deliberação sobre o Plano Nacional, determinar ao governo de cada Estado e do Distrito Federal que formule e apresente ao STF, no prazo de 3 meses, um plano estadual ou

Não há decisão final de mérito a respeito, estando o caso em andamento, tendo sido apreciadas, até o momento, apenas as medidas cautelares pleiteadas,<sup>50</sup> nas quais vários argumentos evidenciam temas importantes ligados à intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, que também se relacionam com o sistema de planejamento.

Um dos principais e mais controvertidos pontos de conflito na intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas está na delicada delimitação das atribuições dos poderes, por se tratar de hipótese em que o Judiciário estaria invadindo a esfera de atuação dos demais.

O Ministro Marco Aurélio, em seu voto, rebate esse argumento, ao reconhecer que, embora a interferência em políticas públicas e escolhas orçamentárias seja função atípica e excepcional do Supremo Tribunal Federal, é admissível que tome parte nessas decisões quando se reconhece estarem presentes os pressupostos do estado de coisas inconstitucional, sem que isso importe em afronta ao princípio democrático e da separação de poderes. Segundo o Ministro, cabe ao Tribunal “o papel de retirar os demais Poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas

---

distrital, que se harmonize com o Plano Nacional homologado, e que contenha metas e propostas específicas para a superação do estado de coisas inconstitucional na respectiva unidade federativa, no prazo máximo de 2 anos. Cada plano estadual ou distrital deve tratar, no mínimo, de todos os aspectos referidos no item ‘c’ supra, e conter previsão dos recursos necessários para a implementação das suas propostas, bem como a definição de um cronograma para a efetivação das mesmas.

g) Submeter os planos estaduais e distrital à análise do Conselho Nacional de Justiça, da Procuradoria Geral da República, do Ministério Público da respectiva unidade federativa, da Defensoria Geral da União, da Defensoria Pública do ente federativo em questão, do Conselho Seccional da OAB da unidade federativa, e de outros órgãos e instituições que queiram se manifestar. Submetê-los, ainda, à sociedade civil local, em audiências públicas a serem realizadas nas capitais dos respectivos entes federativos, podendo a Corte, para tanto, delegar a realização das diligências a juízes auxiliares, ou mesmo a magistrados da localidade, nos termos do art. 22, II, do Regimento Interno do STF.

h) Deliberar sobre cada plano estadual e distrital, para homologá-los ou impor outras medidas alternativas ou complementares que o STF reputar necessárias para a superação do estado de coisas inconstitucional na unidade federativa em questão. Nessa tarefa, mais uma vez, a Corte Suprema pode se valer do auxílio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça.

i) Monitorar a implementação do Plano Nacional e dos planos estaduais e distrital, com o auxílio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça, em processo público e transparente, aberto à participação colaborativa da sociedade civil, até que se considere sanado o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro”.

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347 MC*. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 9.9.2015.

públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados”, superando “os bloqueios políticos e institucionais que vêm impedindo o avanço de soluções”. Nessas hipóteses, “a intervenção judicial mostra-se legítima presente padrão elevado de omissão estatal frente a situação de violação generalizada de direitos fundamentais”.<sup>51</sup> E segue, afirmando que “a intervenção judicial é reclamada ante a incapacidade demonstrada pelas instituições legislativas e administrativas”, e a “intervenção judicial equilibrada, inclusive quando há envolvimento de escolhas orçamentárias, não pode ser indicada como fator de afronta às capacidades institucionais dos outros Poderes, se o exercício vem se revelando desastroso”. Desse modo,

“cabe ao Supremo catalisar ações e políticas públicas, coordenar a atuação dos órgãos do Estado na adoção dessas medidas e monitorar a eficiência das soluções. Não lhe incumbe, no entanto, definir o conteúdo próprio dessas políticas, os detalhes dos meios a serem empregados. Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros Poderes, deve coordená-las, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente. Não se trata de substituição aos demais Poderes, e sim de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias”.

Delinea dessa forma os limites do que seria a legítima atuação excepcional do Poder Judiciário nessas hipóteses, de modo a cumprir sua função constitucional sem avançar nas esferas de competência dos outros Poderes:

“Ao Supremo cumpre interferir nas escolhas orçamentárias e nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas sem detalhá-las. Deve formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esboçadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o sucesso dos meios escolhidos. Ao atuar assim, reservará aos Poderes Executivo e Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a forma mais adequada para a superação do estado de inconstitucionalidades, vindo apenas a colocar a máquina estatal em movimento e cuidar da harmonia dessas ações”.

E conclui:

“Esse é, enfim, o papel que deve desempenhar o Tribunal em favor da superação do quadro de inconstitucionalidades do sistema prisional: retirar as autoridades públicas do estado de letargia, provocar a formulação de novas políticas públicas, aumentar a deliberação política e social sobre a matéria e monitorar o sucesso da implementação das providências escolhidas, assegurando, assim, a efetividade prática das soluções propostas”.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347 MC*, Voto Min. Marco Aurélio.

<sup>52</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347 MC*, Voto Min. Marco Aurélio.

Na mesma linha, segue o Ministro Edson Fachin, de cujo voto vale destacar argumentos complementares, como o de que, na hipótese em discussão, o STF não está sendo usado como um “espaço constituinte permanente, mas sim como um Poder que atua contramajoritariamente para a guarda da Constituição e a proteção de direitos fundamentais que vêm sendo sistematicamente violados pelos Poderes que lhes deveriam dar concretude”, e não se pode invocar a separação de poderes e a política democrática para impedir a atuação do Poder Judiciário “diante da inércia intencional e sistemática dos demais Poderes, de quem deve guardar a Constituição”, pois, “quando os direitos de minorias excluídas são sistematicamente violados, é o Poder Judiciário o último guardião desses direitos e o Supremo Tribunal Federal deve deles fazer sua morada”.<sup>53</sup>

O Ministro Celso de Mello em seu voto chama a atenção no mesmo sentido, asseverando que

*“Desse modo, e para que o regime democrático não se reduza a uma categoria político-jurídica meramente conceitual ou simplesmente formal, torna-se necessário assegurar, às minorias e aos grupos vulneráveis, notadamente em sede jurisdicional, quando tal se impuser, a plenitude de meios que lhes permitam exercer, de modo efetivo, os direitos fundamentais que a todos, sem distinção, são assegurados”* (grifos do original).<sup>54</sup>

A interpretação da Suprema Corte nesse caso delinea parâmetros importantes para a possibilidade de interferência do Poder Judiciário, por meio de suas decisões, no planejamento. Extrai-se do julgado que é legítimo o reconhecimento do *estado de coisas inconstitucional*, uma vez constatada a inércia do Poder Público que caracterize grave omissão diante da violação a direitos fundamentais, justificando a intervenção para, como expresso no voto do Ministro Marco Aurélio, “retirar os demais Poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados”. Intervenção essa cujos limites são traçados de modo a não permitir intromissão nas esferas de atuação dos outros poderes. Deve ser equilibrada, não se substituindo aos demais Poderes, formulando ordens flexíveis, sem definir o conteúdo das ações, nem detalhar as medidas e escolhas orçamentárias, mas tão somente oferecendo incentivos, parâmetros e objetivos para a atuação própria de cada um, acompanhando e monitorando a implementação das providências que vierem a ser adotadas.

É precisamente o que se pleiteia no pedido final, que consiste na determinação para que o governo federal elabore um Plano Nacional, e os governos estaduais e distrital que os respectivos planos, de forma harmônica ao Plano Nacional, contendo os elementos necessários para a solução dos problemas que afligem o sistema penitenciário

<sup>53</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347 MC*, Voto Min. Edson Fachin.

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347 MC*, Voto Min. Celso de Mello.

brasileiro, de modo a assegurar o cumprimento da Constituição, com a participação do Poder Judiciário na avaliação das medidas e na homologação do Plano, bem como em seu monitoramento e implementação. Em outras palavras, vê-se estar o pedido formulado nos exatos limites do que constou na fundamentação da decisão no pedido cautelar, com o Poder Judiciário exercendo o papel de guardião da Constituição e, nessa função, obrigando o Poder Público a agir no sentido de tomar as medidas que sejam necessárias para fazer cessar uma situação de grave descumprimento generalizado de dispositivos constitucionais asseguradores de direitos fundamentais. E impondo obrigações que dão ampla liberdade à Administração Pública, pelos seus Poderes e órgãos envolvidos, de o fazerem na forma que melhor lhe convirem, desde que se mostre adequada e suficiente para solucionar a questão em prazo razoável e fazer cessar o estado de coisas inconstitucional.

Já foi demonstrado anteriormente que o planejamento é instrumento fundamental para que o Estado brasileiro possa atingir seus objetivos fundamentais expressos na Constituição. No caso específico da situação carcerária, mostra-se ainda mais relevante, não só por envolver a garantia dos direitos fundamentais mais elementares para todo ser humano, como vida, saúde e liberdade, mas também por exigir uma complexa “engenharia” do setor público, uma vez que envolve aspectos federativos, setoriais e participação intensa e em cooperação de órgãos e poderes independentes.<sup>55</sup>

Em havendo direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição, vários dos quais dependem da atuação do Estado para se concretizarem, a sociedade tem o direito de exigí-los. Nada mais adequado, em se tratando de direitos cuja fruição dar-se-á após complexa atuação do Estado, a quem caberá implementar políticas públicas que exigem prévio planejamento, por vezes um pré-requisito indispensável, que a sociedade cobre do Estado que promova o início da implementação das referidas políticas públicas da forma correta, ou seja, precedida de adequado planejamento. É, pois, legítimo e correto demandar junto ao Poder Judiciário que imponha à administração pública agir no sentido de concretizar, mediante planejamento, a implementação das referidas políticas públicas que resultarão na concretização dos direitos fundamentais cuja fruição está garantida pela Constituição.

Nesse sentido, vale destacar os argumentos desenvolvidos por Juliano Veloso, que discorreu exaustivamente sobre o assunto em obra dedicada ao tema do planejamento. Pondera sobre os limites do ativismo judicial, reconhecendo que “os tribunais podem não ser o melhor local para solucionar os diversos problemas de implantação

---

<sup>55</sup> Como já abordado em texto de minha autoria, “Solução para a crise carcerária tem significativo reflexo orçamentário”, publicado no livro *Levando o direito financeiro a sério*, p. 83-88.

de políticas públicas”, até mesmo porque os tribunais “têm dificuldade de estabelecer a conduta devida pela Administração, tendo em vista tratar-se também de questões políticas e técnicas, além das de competência e jurisdição”.<sup>56</sup> Há que se considerar, entretanto, que o planejamento “ocupa papel de protagonista na efetivação dos direitos, visto que é o primeiro ato jurídico do processo administrativo da Política Pública, condição *sine qua non* para a efetivação de direitos fundamentais”. Sendo assim, o “cidadão pode e deve exigir a elaboração e a execução do Planejamento, seja por meio judicial ou político”. E defende existir assim um *direito ao planejamento*, que “pode ser exigido administrativamente ou judicialmente, tanto para a elaboração do Plano como para a sua execução, no prazo determinado”.<sup>57</sup>

Os argumentos ora desenvolvidos justificam a interferência do Poder Judiciário não somente nas hipóteses em que se exige a implementação de normas de planejamento, como mostramos no início deste item, mas também eventual alteração, com a inclusão, exclusão ou modificação dos elementos nas quais se decompõem, como ações, objetivos e/ou metas, uma vez que os fundamentos são os mesmos.

O planejamento orçamentário é, inicial e essencialmente, atividade típica e compartilhada entre os Poderes Executivo e Legislativo,<sup>58</sup> em face do que dispõe o art. 165 da Constituição, que atribui ao Poder Executivo a iniciativa das leis de planejamento orçamentário. No entanto, sendo muitas vezes um instrumento essencial para viabilizar a concretização de direitos, não há como excluir a participação ativa do Poder Judiciário em hipóteses excepcionais, como as anteriormente descritas, e de forma limitada, para que, sem violar e interferir na esfera de competência dos demais poderes, atue no sentido de compelir o Poder Público a exercer o dever de planejar, quando este se faça imprescindível para assegurar direitos fundamentais.

## 6.5.2 O Poder Judiciário e a judicialização do planejamento na fase de execução

No segundo grupo da proposta feita no início deste item de classificação das possibilidades de judicialização do planejamento orçamentário, está-se diante da existência concreta de uma norma de planejamento, em que o acesso ao Poder Judiciário faz-se necessário para dar-lhe eficácia em face do seu não cumprimento.

<sup>56</sup> VELOSO, Juliano. *Direito ao planejamento*, p. 170.

<sup>57</sup> VELOSO, Juliano. *Direito ao planejamento*, p. 199-200.

<sup>58</sup> Sob a perspectiva de Poderes do Estado, e não de órgãos da Administração Pública, pois, nesta última, ter-se-ia de analisar as prerrogativas dos órgãos que têm iniciativa de sua proposta orçamentária, que não é o caso neste momento.

O Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu caso<sup>59</sup> que apresenta particularidades importantes para esta situação, sendo de interesse conhecê-lo para analisar hipóteses em que se constata a judicialização voltada a fazer cumprir normas de planejamento.

Trata-se de ação civil pública movida em face da municipalidade de São Paulo na qual se pleiteou a construção de creches para 736 crianças e ampliação do número de vagas de modo a atender a toda a demanda oficialmente cadastrada. A decisão final, no que interessa mais diretamente ao tema ora em discussão, obrigou o Município de São Paulo a criar, “entre os anos de 2014 a 2016, 150 mil novas vagas em creches e pré-escolas para crianças de zero a cinco anos de idade”, incluindo “na proposta orçamentária a ampliação da rede de ensino atinente à educação infantil de acordo com a ampliação determinada” e “obrigar o Município de São Paulo a apresentar a este Juízo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, plano de ampliação de vagas e de construção de unidades de educação infantil”.

Releva destacar que o compromisso de atender à demanda de educação infantil está consubstanciado no Programa de Metas 2013-2016 do Município de São Paulo,<sup>60</sup> como mencionado no acórdão, havendo, portanto, uma *norma de planejamento que já materializou juridicamente* o objetivo que a decisão judicial determinou à municipalidade que seja cumprido.

Sendo assim, vê-se que na demanda há tanto a exigência de cumprimento de normas de planejamento existentes – que é o que se pretende analisar e discutir – quanto a imputação de obrigação ao exercício do dever de planejar, com a inclusão na proposta de lei orçamentária da ampliação da rede de ensino infantil e a apresentação de plano de ampliação de vagas – o que foi objeto de análise no item anterior.

---

<sup>59</sup> TJSP, registro 2013.0000792670, autos de Apelação 0150735-64.2008.8.26.0002, Ação Civil Pública n. 0150735-64.2008.8.26.0002, apelantes Ação Educativa Assessoria Pesquisa e outros, apelada Municipalidade de São Paulo, Câmara Especial, j. 16.12.2013, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme.

<sup>60</sup> O Programa de Metas é um instrumento jurídico de planejamento governamental próprio do Município de São Paulo, estando previsto na respectiva Lei Orgânica, art. 69-A, e deve ser apresentado pelo Prefeito eleito até 90 dias após a posse, contendo as ações estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, das Subprefeituras e dos Distritos da cidade. O PPA 2014-2017 contemplou o Programa de Metas estabelecendo que os programas devem ser compostos por “ações e detalhamento correspondentes do Programa de Metas 2013-2016” (Lei Municipal n. 15.949/2013, art. 5º, § 1º, VI). O Programa de Metas para o período de 2013 a 2016 prevê como Objetivo 3 “Ampliar em 150 mil a oferta de vagas para a educação infantil, assegurando a universalização do atendimento em pré-escola para crianças de 4 e 5 anos, atendendo a demanda declarada por creches em 1.1.2013 e consolidando o Modelo Pedagógico Único”.

Destacam-se na fundamentação do acórdão os argumentos que demonstram haver um dever constitucional do Estado, que configura um direito subjetivo reconhecido pelo ordenamento jurídico, de atender à demanda de educação infantil, que não pode ser obstaculizado de forma a impedir que se materialize esse direito fundamental, ligado à dignidade humana. A ingerência do Poder Judiciário, nesse caso, não viola os princípios da separação e da independência dos poderes, pois, havendo omissão do Poder Executivo em efetivar um direito garantido na Constituição, a interveniência do Poder Judiciário é legítima.

O direito pleiteado está fundado em dispositivos constitucionais e legais que não deixam margem a dúvidas quanto ao respaldo jurídico, conforme ressaltado pelo relator:

“Foi claro o Poder Constituinte Originário ao estabelecer como dever do Estado, em todas as esferas federativas, propiciar ‘*educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade*’ (art. 208, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 53/2006). O mesmo comando emerge do disposto no artigo 54, incisos I e IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n. 8.069/90. Fixada a garantia constitucional, a Carta Magna, ao direcionar as atribuições de cada uma das pessoas políticas no tocante à organização do ensino, impôs aos Municípios atuação prioritária ‘*no ensino fundamental e na educação infantil*’ (art. 211, § 2º, da CF/88, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 14/96) e aos Estados e Distrito Federal, no ‘*ensino fundamental e médio*’ (art. 211, § 3º, da CF/88)”.

Sendo “indiscutível, portanto, o dever constitucionalmente fixado de a Municipalidade de São Paulo fornecer educação infantil às crianças, não havendo que se falar, portanto, na impossibilidade jurídica do pedido”. Assim,

“se Constituição da República afirma ser dever constitucional do Estado assegurar à criança o direito à educação infantil, obriga-se o Poder Judiciário, no intuito inarredável de fazer cumprir a Constituição, exigir do Poder Executivo tornar efetivo o direito praticando atos concretos tendentes à sua materialização, não sendo a incumbência inibida pela alegação de que assim agindo estaria se imiscuindo na esfera específica de atuação do último Poder”.

De modo que, “se o Poder Executivo deixa, porventura, de efetivar um direito garantido na Lei Básica, a interveniência do Poder Judiciário se faz legítima e incontestável”, não constituindo a atuação do Poder Judiciário “lesão ao princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes, ao contrário, a ele se conforma, pois, ao exigir a observância de direito consagrado na Constituição, não está ele se pronunciando sobre o mérito administrativo, relacionado às conveniências do Governo, mas sim fazendo respeitar as determinações do legislador constituinte”. E destaca a Súmula 65 do Tribunal de Justiça de São Paulo, segundo a qual



“Não violam os princípios constitucionais da separação e independência dos poderes, da isonomia, da discricionariedade administrativa e da anualidade orçamentária as decisões judiciais que determinam às pessoas jurídicas da administração direta a disponibilização de vagas em unidades”.

A questão de fundo, referente à possibilidade de exigir judicialmente o cumprimento das normas de planejamento existentes – o que permite dizer estarem em fase de execução –, ainda que seja nova, tem direta relação com a impositividade das normas de planejamento, no que não diferem substancialmente da lei orçamentária.

Embora seja questão polêmica e antiga no âmbito do direito financeiro, não é o caso de se discorrer longa e minuciosamente sobre tema, a fim de não se desviar do foco do trabalho, atribuindo-se desproporcional importância em face dos demais assuntos que serão tratados. Necessário, contudo, expor os principais aspectos que permitam compreender a legitimidade e o alcance da intervenção do Poder Judiciário ora em discussão.

A questão da impositividade no âmbito da lei orçamentária, que pode, com as devidas cautelas e adaptações, ser transportada para as demais leis de natureza orçamentária, é questão cuja discussão precisa ser atualizada, não se pode mantê-la nos mesmos termos em que durante muito tempo foi colocada, limitada a uma dicotomia entre a natureza “autorizativa” ou “impositiva”.

A lei orçamentária hoje não está isolada, integra um conjunto de normas que compõem um sistema de planejamento orçamentário da administração pública, e sua análise contextualizada não permite mais considerar a hipótese de que, em face desse novo desenho institucional do planejamento, tenha uma natureza meramente autorizativa, tornando essa posição ultrapassada.

Querer limitar a lei orçamentária a uma norma cuja função restringe-se tão somente a dar cumprimento ao princípio da legalidade, como um instrumento que faz constar as despesas para que se possa executá-las por estarem legalmente previstas e, portanto, autorizadas, deixando a critério discricionário do gestor realizá-las ou não, sem que isso importe em qualquer obrigação, configurando mera faculdade, sem que tenha qualquer grau de impositividade, é fazer pouco da lei já reconhecida como a mais importante logo após a Constituição, como já mencionado na primeira frase que abre este trabalho.

A integração da lei orçamentária ao sistema de planejamento orçamentário da administração pública faz dela um instrumento do planejamento fundamental para atingir os objetivos do Estado, democraticamente fixados na Constituição e na legislação infraconstitucional, cabendo ao Poder Público atuar no sentido de atingi-los, o que não configura uma faculdade, mas sim um dever do gestor público,

que o ordenamento jurídico explicita por meio das leis de planejamento orçamentário, em que estão estabelecidos os meios e objetivos a serem alcançados.

As leis de planejamento orçamentário, portanto, devem ser cumpridas, tendo evidente natureza impositiva, não havendo modernamente como sustentar tese diversa. As questões que se colocam, em face das peculiaridades das leis de planejamento orçamentário, são o modo e o grau que se deve reconhecer às obrigações impostas pelas referidas leis, suas condições e limites, a fim de que se possa saber o exato conteúdo da impositividade das leis de planejamento orçamentário.

Na linha do que foi exposto, em análise voltada especificamente à lei orçamentária, já afirmamos anteriormente que

“é preciso também que se reconheça e se atribua efetivamente o caráter impositivo à lei orçamentária, abandonando a tese, que boa parte da doutrina já deixou de lado, de que o orçamento é lei meramente ‘formal’, ‘autorizativa’, sem caráter ‘mandatório’ ou ‘impositivo’, tornando facultativas suas disposições. Entendimento que não se coaduna com o atual sistema de planejamento governamental, em que as leis orçamentárias representam os principais instrumentos e dependem de seu fiel cumprimento para que se concretizem as ações tal como planejadas. (...) Com efeito, não é mais possível deixar de reconhecer o caráter material da lei orçamentária, ante as inúmeras funções por ela exercidas no âmbito do planejamento, gestão e controle, cujos dispositivos contêm autorizações, proibições e determinações, e vinculam a ação do administrador a perseguir os objetivos e metas,<sup>61</sup> (não sendo) coerente com o ordenamento jurídico vigente, que tem a lei orçamentária contextualizada em um sistema de planejamento governamental, na qual desempenha papel fundamental, considerar as disposições da lei orçamentária meras ‘autorizações’ para as despesas públicas. Acolher tal interpretação é fazer pouco dessa lei tão relevante. Ainda que sejam necessários instrumentos de flexibilidade que permitam adequar as disposições da lei orçamentária às inevitáveis intercorrências que surgem no decorrer do exercício financeiro, há que se reconhecer o caráter mandatório – ou ‘impositivo’ – da lei orçamentária”.<sup>62</sup>

Os estudiosos do tema não têm mais deixado dúvidas sobre essa interpretação, única compatível com as atuais funções que o sistema de planejamento orçamentário cumpre no ordenamento jurídico.

Helena Torres deixa clara a natureza impositiva das leis de planejamento orçamentário ao tratar do tema. Expõe que o “planejamento orçamentário é o mínimo de eficácia do art. 174, que não se pode limitar ou bastar por este, de duração

<sup>61</sup> CONTI, José Mauricio. Orçamento não pode ser mais uma peça de ficção. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 189-193.

<sup>62</sup> CONTI, José Mauricio. Aprovação do “orçamento impositivo” é insuficiente para dar credibilidade à lei orçamentária. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 191-192.

restrita no tempo, mas que permite sua conexão com a regulação da ordem econômica e com o dirigismo estatal”, e, com “a ascensão do Estado Social, o orçamento foi alçado à condição de instrumento fundamental ao planejamento do Estado”.<sup>63</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao cuidar do planejamento, é clara ao incluir as três leis de planejamento orçamentário, quais sejam, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, qualificados pela função de planejamento, “o que se verifica de modo impositivo e vinculante”.<sup>64</sup> E finaliza:

“Ora, no Estado Democrático de Direito, o planejamento não é uma opção ou algo meramente indicativo. Trata-se de comando impositivo, segundo os princípios definidos pela Carta Constitucional. É criticável a ausência de um planejamento de longo prazo, que ordene o desenvolvimento ao longo de décadas e cumpra aquelas magnas funções dos arts. 3º e 43, para assegurar a erradicação da pobreza e a eliminação de desigualdades regionais. Contudo, a Constituição obriga ao mínimo de planejamento que foi atribuído ao plano plurianual, como instrumento de direcionamento das ações do Estado, com vistas a realizar os fins constitucionais, mediante intervencionismo, para o qual a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual devem propiciar todas as condições de concretização”.<sup>65</sup>

Ao mesmo resultado se chega pelo raciocínio de Juliano Veloso, ao defender a efetividade das normas de planejamento: “O Planejamento somente será institucionalizado se for capaz de produzir resultados concretos e efetivos”, diz, e, muitas vezes, a concretização dos direitos não se verifica “em função da falta de orientação do ordenamento jurídico em torno do Planejamento”. Nesse sentido, o “Estado deverá, antes de realizar qualquer gasto, ter objetivos apropriados, para que, então, possa se maximizar a utilização do recurso. Dever-se-á ter clareza no direcionamento dos planos para que, então, possa se mensurar a efetividade e, finalmente, atender ao ordenamento”.<sup>66</sup> Considerando que a finalidade da lei é tornar efetivos seus desideratos, e os atos e processos administrativos somente serão efetivos se cumpridos os objetivos da lei e os critérios forem respeitados, o planejamento deve abranger a avaliação do resultado esperado e do resultado alcançado, e conclui que “o princípio da finalidade coincide com o da efetividade, fundamental para a concretização dos direitos fundamentais por meio do Planejamento”. Há uma ligação de interdependência e complementaridade entre a legalidade, a eficiência, a eficácia

---

<sup>63</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*. Teoria da constituição financeira, p. 352-353.

<sup>64</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*. Teoria da constituição financeira, p. 355.

<sup>65</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*. Teoria da constituição financeira, p. 356.

<sup>66</sup> VELOSO, Juliano Ribeiro dos Santos. *Direito ao planejamento*, p. 146-149.

e a efetividade dos atos e processos administrativos para que os objetivos do Estado sejam alcançados, tendo o planejamento uma importância fundamental nessa lógica, e “os riscos de se furtar a apreciação do Planejamento, da eficiência e da eficácia dos atos administrativos, no que tange à efetivação dos direitos fundamentais, é o mesmo de manter-se fora da realidade”; assim, o “controle judicial deve ocorrer também com fundamento na lei planejadora, buscando a efetividade, a produção de efeitos jurídicos focados em resultados concretos”.<sup>67</sup>

Mais adiante, ao discorrer sobre o ativismo judicial em matéria de planejamento, corrobora a decisão do Ministro Celso de Mello,<sup>68</sup> no sentido de que a inércia da Administração configura desrespeito à Constituição, devendo o Poder Judiciário tomar medidas efetivas de execução das políticas públicas, e acrescenta que o “planejamento vem justamente demonstrar o caminho da razoabilidade na execução dessas decisões”, cabendo à administração “somente estabelecer cronograma de implantação, bem como os objetivos e as metas, de forma racional, como é assegurado pelo direito do planejamento”.<sup>69</sup>

As normas de planejamento, dessa forma, podem ser vistas como instrumentos essenciais para permitir que o Estado atinja seus objetivos, cumprindo suas obrigações de maneira eficiente, eficaz e efetiva, e somente com a observância e o cumprimento das normas de planejamento se consegue atingir concretamente os objetivos do Estado, viabilizando a implementação e a consequente fruição dos direitos fundamentais.

Em seu estudo sobre a natureza jurídica do orçamento, Rodrigo Faria inova na análise do tema, estabelecendo com grande acuidade e precisão a interpretação que se compatibiliza com as modernas funções do orçamento no contexto de uma administração pública que caminha no sentido de buscar melhores resultados, tendo nas leis que compõem o sistema de planejamento orçamentário um instrumento fundamental para essa nova administração pública. A argumentação é útil para delinear o sentido que se deve dar às demais normas de planejamento orçamentário, como se verá.

O autor inicialmente deixa claro que se deve reconhecer serem as leis orçamentárias compostas de um complexo de comandos. As leis orçamentárias contêm uma pluralidade normativa, conjugando concomitantemente comandos de autorizações, proibições e determinações, e devem ser analisadas na sua integralidade para que se possa avaliar sua natureza jurídica, não sendo possível circunscrever-se

---

<sup>67</sup> VELOSO, Juliano Ribeiro dos Santos. *Direito ao planejamento*, p. 151-157.

<sup>68</sup> Supremo Tribunal Federal. *AI 598.212 ED*, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25.3.2014.

<sup>69</sup> VELOSO, Juliano Ribeiro dos Santos. *Direito ao planejamento*, p. 193-195.

tão somente à dotação orçamentária, que, analisada isoladamente, pode dar uma conotação de que tenha caráter meramente autorizativo, uma vez que indicam os recursos financeiros, que são meios pelos quais se viabilizará o alcance dos objetivos pretendidos. No que tange ao aspecto de obrigatoriedade, que interessa para o que se argumentará, “o principal núcleo obrigatório das leis orçamentárias são os seus *fins*. Os *fins* orientam a estruturação das leis orçamentárias e lhes conferem direção e sentido, de modo que o administrador público fica vinculado ao alcance dos objetivos e metas fixados, devendo envidar os esforços necessários à plena descumprimento das tarefas que lhe foram cometidas”, que, no caso do Plano Plurianual, “assumem a forma de *objetivos estratégicos*”, na LDO, de *metas fiscais*, e na LOA de *objetivos programáticos*. Havendo metas a serem alcançadas, como no exemplo da LDO, “*existe um nítido viés de obrigação ou esforço a ser despendido pelos órgãos arrecadadores no intuito de alcance dos objetivos anteriormente fixados*”. E chama a atenção para o fato de que “o descumprimento da Lei de Orçamento não se revela por aspectos formais ou de meras divergências entre previsões e execução (...), visto que tais aspectos *não dão conta do alcance das finalidades pretendidas pela execução do Orçamento*”, devendo ser eventual descumprimento constatado pelo “número de programas que não alcançaram as finalidades a que se propunham, pelo descumprimento das metas fiscais que orientavam a lei orçamentária, pelos resultados ineficientes e ineficazes alcançados”. Tendo em vista ser claro que os objetivos e metas da lei de orçamento são obrigatórios, vinculando a Administração Pública ao seu alcance, há que se reconhecer a natureza material da lei orçamentária e seu caráter impositivo.<sup>70</sup>

A fixação de objetivos e metas a serem obrigatoriamente perseguidos pela Administração Pública é própria de todas as leis que integram o sistema de planejamento orçamentário. Por essa razão, é preciso reconhecer nelas a natureza de leis materiais com caráter impositivo, não havendo que se falar em diplomas legais meramente formais no âmbito das normas de planejamento orçamentário.

As mesmas conclusões podem ser extraídas a partir das lições de Eros Grau, que identifica com precisão as chamadas “normas-objetivo”, categoria cujas características se veem presentes nas normas de planejamento orçamentário, permitindo nelas reconhecer plena eficácia.

A norma-objetivo, em síntese, conforme expõe o autor, não define conduta nem organização. São normas que determinam fins a serem alcançados, fixando

---

<sup>70</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, especialmente Capítulo 4 e conclusões (grifos do original).

objetivos, nas quais o legislador enuncia “resultados concretos a cujo alcance deve voltar-se a atividade dos seus destinatários”, incluindo como exemplos de normas-objetivos infraconstitucionais os planos nacionais e setoriais.<sup>71</sup> Por meio das referidas normas, o Estado se compromete a “*alcançar um certo resultado de caráter econômico* e a tal escopo predispõe os meios – ou melhor, estabelece anteriormente aqueles que os consociados devem empregar”.<sup>72</sup> Com o reconhecimento da categoria das normas-objetivo, o Direito passa a ser também um instrumento de governo, de forma a atuar tendo em vista “a implementação de políticas, políticas estas referidas a fins múltiplos e específicos”, e as normas-objetivo surgem voltadas “para a definição jurídica desses múltiplos e específicos fins”. As normas-objetivo definem *obrigações de resultado* e não de *meios*, ficando “a opção pelos meios a serem adotados para o alcance dos resultados (...) para os destinatários das referidas normas”.<sup>73</sup> E sua plena eficácia jurídica se evidencia pelos fins nelas definidos, que produzem efeitos jurídicos ao regular situações, relações e comportamentos de modo a condicionar “o dinamismo de aplicação das normas de conduta e de organização das parcelas do ordenamento a que estejam referidas”.<sup>74</sup>

Embora os exemplos citados pelo mestre direcionem-se às normas de planejamento econômico, as características neles presentes ajustam-se com perfeição às normas de planejamento orçamentário, que têm em sua essência a fixação de objetivos serem cumpridos, que criam para a administração pública o dever de perseguí-los, como ficou também claro na argumentação anteriormente exposta baseada na tese desenvolvida por Rodrigo Faria, já mencionada.

De todo o exposto, pode-se concluir com segurança serem as normas de planejamento orçamentário dotadas de plena eficácia, sendo legítimo o controle judicial, cabendo ao Poder Judiciário, uma vez chamado a intervir, agir para assegurar o cumprimento das determinações nelas contidas.

---

<sup>71</sup> E ainda, “na disposição da lei do plano que aprova as diretrizes e prioridades nele contidas: define os fins da política econômica a ser empreendida pelo Estado dentro de um determinado período de tempo” (GRAU, Eros Roberto. Notas sobre a noção de norma-objetivo. *Revista de Direito Público*, p. 145).

<sup>72</sup> GRAU, Eros Roberto. Notas sobre a noção de norma-objetivo, p. 137-138 (grifos do original).

<sup>73</sup> GRAU, Eros Roberto. Notas sobre a noção de norma-objetivo, p. 140-141 (grifos do original).

<sup>74</sup> GRAU, Eros Roberto. Notas sobre a noção de norma-objetivo, p. 147.



## **PLANEJAMENTO SETORIAL: O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como já mencionado ao longo do trabalho, o planejamento governamental, especialmente no seu aspecto orçamentário, realiza-se, no mais das vezes, levando em consideração áreas específicas da atuação do setor público. A “setorialização” e a “departamentalização” da administração pública são necessárias para viabilizar seu funcionamento de forma mais eficiente; porém, a complexidade e a dimensão da máquina pública não têm conseguido se ajustar adequadamente às necessidades da vida moderna, e essa fragmentação da administração pública vem trazendo uma série de dificuldades para fazê-la funcionar de forma a produzir os resultados que dela se esperam.

Necessário, pois, haver instrumentos que viabilizem o planejamento setorial, o que gera uma série de questões, dada a necessidade de compatibilização entre as diversas políticas públicas, que frequentemente são multissetoriais, envolvendo mais de um setor da atuação governamental.

Há que se compatibilizar também com a organização federativa do país, coordenando-se as políticas públicas setoriais com os vários entes federados envolvidos, o que exige uma complexa estrutura jurídica que permita operacionalizar as ações respeitando-se as respectivas autonomias.

Não é demais voltar a ressaltar a importância do planejamento para superar as muitas dificuldades que serão identificadas e fazer com que o Estado atenda às necessidades públicas; nesse sentido, vale citar as palavras de José Celso Cardoso:

“Um sistema de planejamento, em suma, é a única coisa capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma



convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada. O planejamento, por fim, quando estruturado de modo sistêmico e estratégico, é a única função de Estado capaz de conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação financeira e rentismo em investimentos produtivos socialmente úteis, e permitindo às sociedades transitarem do passado e presente a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na contemporaneidade”.<sup>1</sup>

Várias das questões e dificuldades envolvendo o planejamento orçamentário no âmbito das políticas públicas já foram adiantadas anteriormente. Mas é na análise específica de cada setor que será possível identificar muitas delas e propor soluções, quando cabíveis.

Far-se-á a seguir uma análise do planejamento governamental, com destaque para seu aspecto orçamentário, as políticas públicas de educação, cultura e saúde, nas quais se observa estarem mais avançados os aspectos jurídicos do planejamento, e também do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), que tiveram grande relevância em matéria de condução da ação governamental nos últimos anos.

Não obstante o planejamento ter preocupações tanto com os aspectos da receita quanto da despesa, a análise concentrar-se-á na despesa, em face da maior relevância que apresenta sob o ponto de vista da gestão dos recursos, em que se concentram as principais questões e dificuldades enfrentadas.

## **7.1 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO GOVERNAMENTAL DA EDUCAÇÃO**

O direito à educação, “um direito de todos e dever do Estado” (Constituição, arts. 6º e 205), está consagrado na Seção I (“Da educação”) do Capítulo III (“Da educação, da cultura e do desporto”) do Título VIII (“Da ordem social”) da Constituição, arts. 205 a 214, em que está expresso o dever do Estado de garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade e a educação infantil às crianças até 5 anos de idade. É hoje reconhecido como um serviço público essencial, a exigir prestação positiva do Estado para sua concretização.

Um “direito fundamental de segunda dimensão”, conforme consagra a doutrina,<sup>2</sup> que exige uma atividade prestacional do Estado e, por conseguinte, tem

---

<sup>1</sup> CARDOSO JR., José Celso. Princípios e propostas para o PPA 2016-2019, p. 21.

<sup>2</sup> Nesse sentido: SARLET, Ingo W. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 57.

custos – que não são pequenos e devem ser suportados pelo Estado.<sup>3</sup> Direitos que, para serem assegurados, expõem a limitação orçamentária, e, por vezes, “escolhas trágicas” hão de ser feitas para acomodar no orçamento público os mais diversos direitos fundamentais dessa natureza.

Daí porque se torna de enorme relevância o estudo sobre os meios e as formas pelas quais o Estado se organizará com a finalidade de dar cumprimento a essa obrigação, especialmente em se tratando de um dos setores que mais ocupam espaço no orçamento público.

A título ilustrativo, nos países da OCDE a média de gasto com educação é em torno de 12,9% do gasto total orçamentário, em média 6,1% do PIB.<sup>4</sup> O Brasil gasta em torno de 16,1% do gasto público e 5,2% do produto interno bruto (PIB) – embora esteja mal distribuído, muito mais concentrado no ensino superior do que no básico em termos de média por aluno.<sup>5</sup>

Nossa Constituição garantiu um desembolso mínimo de despesas públicas para o setor, insculpido no art. 212, no qual a União e os Estados e Distrito Federal deverão aplicar um percentual (18 e 25%, respectivamente) resultante de sua receita com impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (isso difere das vinculações de receitas, visto que, nesse caso, há diferenças sensíveis – como a obrigatoriedade do gasto naquele exercício financeiro).<sup>6</sup> A Constituição Federal, mediante uma despesa mínima obrigatória de estatura constitucional, assegura que não haverá descontinuidade nos desembolsos para esse tipo de política pública.

Isso é um grande demonstrativo da importância da educação para a sociedade brasileira – tal como a saúde, são as poucas despesas públicas com mínimo garantido constitucionalmente. A título de exemplo, outras políticas públicas também importantes, como infraestrutura ou segurança pública, não gozam de tal proteção orçamentária constitucional.

Na educação, a complexidade da questão da distribuição e da forma pela qual se aplicarão os recursos se amplifica, na medida em que, no Brasil, trata-se de serviço que pode ser prestado pela iniciativa privada (CF, art. 209), admitidas as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, assegurado o pluralismo de ideias

<sup>3</sup> Sobre os custos dos direitos, ver: HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights. Why liberty depends on taxes*; e GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos*.

<sup>4</sup> FAKHARZADEH, Tala. *Budgeting and accounting in OECD education systems: a literature review*, p. 15.

<sup>5</sup> O GLOBO. *Brasil tem alto gasto público em educação, mas investimento por aluno está entre os piores*, 16.09.2016.

<sup>6</sup> Nesse sentido, veja-se: CARVALHO, André. *Vinculação de receitas públicas*.

e concepções pedagógicas, sem prejuízo da participação do Estado de diversas formas (CF, arts. 206 e 213); envolve todos os entes federados, em regime de colaboração (CF, art. 211); e assegura autonomia didático-científica, administrativa e financeira às universidades (CF, art. 207).

Esses fatores tornam o planejamento governamental ainda mais importante para o setor<sup>7</sup> – dada a necessidade de se coordenarem todos os atores mencionados de maneira harmônica –, além de complexo, como se verá a seguir, pois integram as políticas públicas da educação não somente os entes governamentais, como também o setor privado e o terceiro setor. Um nível de complexidade no planejamento governamental que também se observará no setor da Saúde, igualmente multifacetado e com vários atores na sua prestação.

Trata-se de um serviço público em que se compartilham recursos e atribuições, uma vez que deverá ser prestado por mais de uma esfera de governo, importando em uma necessária cooperação entre os entes federados (CF, art. 211).

A prestação de um serviço público pelas várias esferas de governo implica uma necessária divisão das atribuições, com a especificação do que caberá a cada uma, sem o que a administração e a prestação do serviço geram ineficiências e consequente desperdício de recursos públicos. Do mesmo modo, há que se compatibilizar a distribuição dos recursos afetos ao setor, adequando-se a cada esfera de governo tarefas compatíveis com os recursos de que disporão para cumpri-las. Na divisão de atribuições e recursos, devem ser observadas as características específicas de cada serviço prestado, de modo a adequá-los à esfera de governo correspondente, a fim de que sejam executados e financiados pela esfera de governo capaz de fazê-lo de forma mais eficiente, evitando-se externalidades e desperdício de recursos públicos.

A especificação das atribuições está em boa parte delimitada pelo texto constitucional; nos §§ 1º a 3º do art. 211, estabelece que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e os Estados e o Distrito Federal prioritariamente no ensino fundamental e médio. À União, cabem organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições de ensino pública federais, bem como exercer função redistributiva e supletiva, assegurando a equalização de

---

<sup>7</sup> O planejamento no setor de educação a médio e longo prazos é também objeto de preocupação em outros países. Na China, no seu 12º Plano Quinquenal (2011-2015), a educação aparece como um ponto-chave de serviços públicos básicos – os Planos Quinquenais chineses são semelhantes aos PPA brasileiros no que toca ao aspecto do planejamento governamental orçamentário (LOPES JR., Gutemberg Pacheco. *The Sino-Brazilian principles in a Latin American and Brics context: the case for comparative public budgeting legal research. Wisconsin International Law Journal*, p. 30).

oportunidades e um padrão mínimo de qualidade, mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados.

Vê-se existir uma divisão constitucional de atribuições em matéria educacional, que não é absolutamente rígida, estabelecendo prioridades aos entes federados, sem impedi-los de atuar nas demais áreas, além de explicitar atuações claramente concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, tarefa atribuída em caráter prioritário a Estados, Distrito Federal e Municípios.

No que diz respeito ao ensino superior, a Constituição brasileira estabelece a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, I). Essa gratuidade do ensino se aplica às universidades públicas, o que significa que grande parte dos recursos que as financiam é proveniente do orçamento do ente a que pertençam, podendo haver a conjugação de cobrança de algum tipo de mensalidade aos alunos para ajudar no custeio do serviço – como o fazem, por exemplo, algumas autarquias municipais.<sup>8</sup> As instituições de ensino superior, porém, não ficam impedidas de cobrar determinada remuneração por serviços que prestem (como consultorias) ou cursos específicos organizados de forma paralela a suas atividades essenciais (por exemplo, pela organização de cursos profissionais de especialização para atender a uma demanda determinada). As universidades públicas inserem-se na organização descentralizada da Administração Pública (geralmente como autarquias ou fundações), havendo previsão constitucional garantindo-lhes “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, o que inclui um fator adicional na dificuldade de compatibilizar sistemas de planejamento governamental, tendo em vista a necessidade de respeitar essa autonomia.

Um dado importante a propósito da educação superior brasileira é que, com poucas exceções, é o governo federal quem tem maiores condições financeiras e administrativas de criar e manter universidades públicas, e o faz em praticamente todas as regiões do território nacional por meio das universidades ou institutos federais. As exceções a isso ficam por conta de Estados mais desenvolvidos da Federação (como São Paulo e Rio de Janeiro), em que existem condições de manter o ensino superior com recursos regionais. É o caso da Universidade de São Paulo (USP) e, também, da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) e Unesp (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”), universidades estaduais financiadas com uma porcentagem dos recursos arrecadados anualmente pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é de competência estadual.

---

<sup>8</sup> Cite-se o exemplo da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, na Grande São Paulo, que é uma autarquia e cobra mensalidades dos seus alunos para o custeio do serviço.

É relevante destacar também que, para a União exercer sua função de equalizar o nível de ensino, em todos os níveis, nacionalmente, necessita fazer uso de instrumentos financeiros por meio dos quais dá assistência financeira aos entes subnacionais.

Sendo assim, no aspecto financeiro, a educação no Brasil é basicamente financiada pela arrecadação de tributos das três esferas de governo, cujos recursos podem ser alocados para o setor. No âmbito da arrecadação, há que se destacar a contribuição do salário-educação, sendo o principal instrumento financeiro na área da Educação o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, previsto no art. 60 do ADCT da Constituição Federal), fundo constitucional cujas receitas são destinadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica.<sup>9</sup>

O planejamento governamental no setor da educação tem regime jurídico próprio, havendo expressa menção à lei destinada a estabelecer um planejamento setorial decenal, por meio do Plano Nacional de Educação (PNE), conforme prevê o art. 214 da Constituição, em consonância com o que dispõe os arts. 174 e 165, § 4º da Constituição (o que permite identificar estarem contemplados o planejamento econômico e o orçamentário governamentais).<sup>10</sup>

O PNE exerce a função de ser uma ferramenta de planejamento governamental de longo prazo, integrando-se ao planejamento de médio prazo do PPA, que acaba cumprindo uma função similar aos já mencionados *Medium-Term Expenditure Framework* (MTEF) existentes no processo orçamentário de vários países da OCDE, sobretudo na União Europeia.<sup>11</sup>

Planejamento este realizado de forma a contemplar a ação conjunta de todas as esferas de governo, em regime de colaboração, em atenção ao já mencionado art. 211 da Constituição, valendo destacar as palavras de Eliane Souza, nas quais evidencia a importância do planejamento como instrumento de coordenação dos gastos pelos entes federados: “Sustenta-se a necessidade de preservação do federalismo

---

<sup>9</sup> Sobre o tema, ver: CONTI, José Mauricio. Comentários aos artigos 60, 77, 80 e 89 do ADCT. In: CANOTILHO, José J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coord.); LEONCY, Léo F. (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*.

<sup>10</sup> Sobre o assunto também em: CONTI, José Mauricio. O orçamento da educação básica. In: ABMP: Todos pela educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*, p. 327-357. E ainda: CONTI, José Mauricio. Nem só com *royalties* se melhora a qualidade da educação. *Consultor Jurídico* e em *Levando o direito financeiro a sério*, p. 35-39.

<sup>11</sup> FAKHARZADEH, Tala. *Budgeting and accounting in OECD education systems: a literature review*, p. 22.

cooperativo, positivo para o Estado, como capaz de equilibrar, por meio de ações governamentais, as desigualdades econômicas e sociais entre os entes da federação. No caso do direito à educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) figura como um aplicativo do federalismo cooperativo”.<sup>12</sup>

O art. 214 da Constituição prevê que:

“A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

A Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, aprovou o Plano Nacional de Educação para o período de 2001 a 2010, estabelecendo como “objetivos e prioridades” a elevação do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade de ensino, a redução das desigualdades no acesso à educação pública e a democratização da gestão do ensino público. Esses “objetivos e prioridades” se desdobram, em cada uma das grandes áreas, em “diretrizes” e “objetivos e metas”.<sup>13</sup> Determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem seus planos decenais na área da Educação (art. 2º), bem como elaborem seus planos plurianuais de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e aos respectivos planos decenais, o que também se aplica à União (art. 5º). Estabelece ainda que todos os Poderes devem se empenhar para a realização dos objetivos e metas dos planos (art. 6º). No aspecto financeiro, tem ainda como diretrizes estabelecer vinculações de receitas, operacionalizar a gestão por meio de fundos contábeis e assegurar a equidade, bem como a adequada divisão de competências entre os entes federados e aumentar a transparência (Anexo, item V).

A questão federativa e a necessidade de um planejamento são destacadas na referida lei como instrumentos fundamentais para a gestão eficiente dos recursos públicos no setor. O Plano Nacional de Educação 2001-2011, em seu item 11.2, estabelece que

<sup>12</sup> SOUZA, Eliane Ferreira de. *Direito à educação*. Requisito para o desenvolvimento do país, p. 17.

<sup>13</sup> Vê-se uma falta de técnica no uso de expressões como “objetivo”, tema ao qual serão feitas referências e crítica mais adiante.

“para que a gestão seja eficiente há que se promover o autêntico federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades previstas na Carta Magna. A educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Há competências concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, provido por Estados e Municípios. Ainda que consolidadas as redes de acordo com a vontade política e capacidade de financiamento de cada ente, algumas ações devem envolver Estados e Municípios, como é o caso do transporte escolar. Mesmo na hipótese de competência bem definida, como a educação infantil, que é de responsabilidade dos Municípios, não pode ser negligenciada a função supletiva dos Estados (art. 30, VI, CF) e da União (art. 30, VI, CF, e art. 211, § 1º, CF). Portanto, uma diretriz importante é o *aprimoramento contínuo do regime de colaboração*. Este deve dar-se não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais”.

O plano seguinte, com vigência para o período de 2011 a 2020, apresenta alguma descontinuidade em relação ao documento válido no período anterior. Isso porque o projeto enviado pelo Poder Executivo no ano de 2010<sup>14</sup> foi aprovado apenas em 2014 (Lei n. 13.005). Considerada sua vigência de dez anos, ela se estenderá, portanto, até 2024. Em síntese, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabelece como diretrizes (art. 2º) a erradicação do analfabetismo (I), a universalização do atendimento escolar (II), a superação das desigualdades educacionais (III), a melhoria da qualidade do ensino (IV), a formação para o trabalho (V), a promoção da sustentabilidade socioambiental (VI), a promoção humanística, científica e tecnológica do País (VII), o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (VIII), a valorização dos profissionais da educação (IX) e a difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação (X). Determina que Estados, Distrito Federal e Municípios elaborem, em um ano, seus correspondentes planos de educação de acordo com as diretrizes, metas e estratégias do plano nacional, observando as necessidades específicas das populações rurais e quilombolas, e garantindo o atendimento dos portadores de necessidades especiais (art. 8º). E determina, ainda, que os entes federados formulem suas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) *consignando dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e respectivos planos de educação*.

---

<sup>14</sup> Projeto de Lei n. 8.035/2010.

Preveem-se 20 metas<sup>15</sup> no Plano Nacional de Educação em vigor, as quais devem apresentar adequada articulação com os programas orçamentários. Em síntese, essas metas procuram: universalizar a educação infantil na pré-escola e ampliar a oferta de creches (Meta 1); também universalizar o ensino fundamental (Meta 2), o atendimento escolar para a população entre 15 e 17 anos (Meta 3) e o acesso à educação para a população com deficiência (Meta 4); alfabetizar todas as crianças até o terceiro ano do ensino fundamental (Meta 5); oferecer educação integral em pelo menos 50% das escolas públicas (Meta 6); fomentar a qualidade da educação básica de forma a atingir notas médias especificadas para diferentes períodos (Meta 7); elevar a escolaridade média da população entre 18 e 29 anos (Meta 8); elevar a taxa de alfabetização de jovens e adultos, erradicando o analfabetismo absoluto até 2024 (Meta 9); oferecer no mínimo 25% de matrículas integradas à educação profissional na educação de jovens e adultos (Meta 10); triplicar as matrículas da educação profissional e técnica de nível médio (Meta 11); elevar as taxas de matrícula no ensino superior (Meta 12); elevar a qualidade da educação superior e aumentar o percentual de docentes com título de mestre e doutor (Meta 13); elevar as matrículas em pós-graduação *stricto sensu* (Meta 14); garantir, em regime de colaboração entre os diversos entes da federação, a política nacional de formação de profissionais da educação (Meta 15); formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica (Meta 16); aumentar os rendimentos dos professores de ensino básico da rede pública (Meta 17); assegurar a existência de planos de carreira (Meta 18), bem como práticas de gestão democrática da educação (Meta 19). Finalmente, entre as metas a serem atingidas no período, destaca-se, no âmbito financeiro, a Meta 20, que pretende “ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do País”, o que está alinhado com o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal, ao dispor que deve ser estabelecida “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (inciso acrescentado pela Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009), e

---

<sup>15</sup> Vê-se que a palavra “meta” utilizada no PNE não corresponde ao conceito de meta ao qual já nos referimos anteriormente (item 2.6 – “Excurso: conceitos relevantes para a compreensão dos modelos e técnicas orçamentários”), no sentido de fazer referência sempre e necessariamente aos aspectos mensuráveis dos objetivos ou resultados. Evidencia, pelo que se pode constatar, em um uso que se aproxima por vezes ao de “resultado” e também de “objetivo” e “iniciativa” (estes dois últimos expressamente utilizados pelo PPA 2012-2015, vigente por ocasião da elaboração desse PNE), evidenciando uma falta de uniformidade metodológica inaceitável, mesmo porque ambos elaborados no âmbito do Poder Executivo Federal. Esse tema voltará a ser abordado à frente.



que tem como estratégias, entre outras, garantir fontes de financiamento permanente e sustentáveis para a educação, destinar recursos do Fundo Social ao desenvolvimento do ensino e fortalecer os mecanismos de transparência e controle social dos recursos públicos da educação.

O PPA federal para o período de 2012 a 2015 (Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012) estabeleceu entre suas diretrizes o estímulo e a valorização da educação, ciência e tecnologia (art. 4º, IX).

Estruturado em três “dimensões” – estratégica, tática e operacional –, estabeleceu, no âmbito da dimensão estratégica, que a visão de futuro do Brasil volta-se para que o País seja reconhecido “por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, em busca da igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental” e “por ser uma nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo”,<sup>16</sup> estando para isso alicerçada em sete valores: soberania; democracia; justiça social; sustentabilidade; diversidade cultural e identidade nacional; participação social; e excelência na gestão.<sup>17</sup>

Construídos os cenários, foram identificados os macrodesafios, dos quais interessa para o presente tópico aquele definido para o conhecimento, a educação e a cultura, que é “propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade”.<sup>18</sup>

Para vencer esse macrodesafio, foram reconhecidos os avanços na área, como a melhoria na qualidade da educação básica, o aumento nos gastos em educação com relação ao PIB, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), do Piso Nacional do Magistério e do Programa Universidade Para Todos (ProUni), e a ampliação das transferências intergovernamentais automáticas, entre outros. Destacam-se as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), com base no projeto apresentado e em tramitação, uma vez que ainda não foi aprovado pelo Congresso.

---

<sup>16</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 17.

<sup>17</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 18.

<sup>18</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 77.

Considerando que o PNE é decenal, estando previsto para o decênio 2014-2024, é importante destacar que, como consta da própria mensagem presidencial encaminhadora do projeto de lei do PPA 2012-2015, “o PPA 2012-2015 será o ponto intermediário para o alcance das metas do PNE, construindo uma visão sistêmica dos compromissos da política de educação a partir dos três Programas Temáticos: Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica, e Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão”.<sup>19</sup>

Entre os vários desafios assumidos pelo Governo, estão a melhoria e o aumento na infraestrutura social, com a construção de quadras esportivas escolares e de unidades de educação infantil, expansão da educação profissional, consolidação do Sistema Nacional de Cultura etc.

E, releva destacar, esse PPA, no sentido do que foi estabelecido como visão de futuro na dimensão estratégica, “sinaliza para o papel da educação no aprofundamento da redução de desigualdades sociais e regionais no Brasil, sendo fator de promoção da inclusão numa sociedade que valoriza crescentemente o conhecimento como dimensão da cidadania, da igualdade social e do desenvolvimento econômico sustentável”.<sup>20</sup>

Na dimensão tática, como mencionado, foram criados três programas: “Educação Básica”, “Educação Profissional e Tecnológica”, e “Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão”. Por meio deles, faz-se a transformação dos objetivos estratégicos em programas que os concretizarão e alinharão o PPA aos orçamentos.<sup>21</sup>

Apenas para que se possa ter uma visão do funcionamento, citando-se o caso do Programa Temático “Educação Básica”, aquela, compreendida como “um processo de transformação de indivíduos autônomos e capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo”, almeja uma educação de qualidade e acessível, a ser alcançada mediante uma série de medidas, como a ampliação da oferta de educação infantil, universalização do ensino fundamental, alfabetização e educação de jovens e adultos, entre outras. Há metas estabelecidas para o período do plano, citando-se, a título meramente exemplificativo, a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais do ensino fundamental

---

<sup>19</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 82-83.

<sup>20</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 83-84.

<sup>21</sup> A utilização da classificação por programas mostra-se a mais adequada, uma vez que contém as informações mais precisas para a análise sob o ponto de vista orçamentário.

de 4,6 para 5,2, dos anos finais do ensino fundamental de 4,0 para 4,7, e do ensino médio de 3,6 para 4,3.<sup>22</sup>

Vê-se que, tal como expresso na própria mensagem presidencial no caso da Educação, que conta com um plano decenal (o PNE), há uma clara vinculação das disposições do referido plano ao PPA, de modo que “as metas estabelecidas do Programa (referindo-se ao Programa Temático ‘Educação Básica’) foram construídas visando ao estabelecimento de um ponto intermediário entre os compromissos enunciados no PNE 2011-2020 proposto pelo Poder Executivo do governo federal e o período do Plano”. E acrescenta, ainda, que “todas elas devem ser perseguidas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.<sup>23</sup>

Na lei do PPA 2012-2015, o Programa “Educação Básica” recebeu o número 2030 (PPA 2012-2015, Anexo I), sendo explicitados os indicadores, a respectiva unidade de medida e a referência. O programa se desdobra em quatro objetivos, cada um com as respectivas metas e iniciativas. Apenas a título ilustrativo, o primeiro objetivo, que recebeu o número 0596, corresponde a “elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a conclusão na educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física”. Estão elencadas nove metas para o período, como “apoiar a cobertura de 5.000 quadras esportivas escolares” e “apoiar a construção de 7 mil creches e pré-escolas”, entre outros. Esses objetivos realizar-se-ão por meio de apenas uma iniciativa, no caso, a de código 02BP,

“apoio técnico, pedagógico e financeiro à rede física escolar pública para construções, reformas, ampliações e aquisições de equipamentos e mobiliário, inclusive para a formação dos profissionais da educação, garantindo acessibilidade e sustentabilidade socioambiental e atendendo às demandas e especificidade das etapas e modalidades da educação básica, considerando, inclusive, as populações do campo, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiências físicas e/ou crônicas, além de classe hospitalar, a educação de jovens e adultos e a ampliação gradativa da educação em tempo integral”.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 144.

<sup>23</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, Mensagem presidencial, p. 144.

<sup>24</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2012-2015*. Plano Mais Brasil. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. Anexo I, p. 145-146.

Além do programa relacionado com a “educação básica” (2030), o PPA 2012-2015 agrupou as despesas em educação em outros dois programas, que dizem respeito à “educação profissional e técnica” (2031) e “educação superior” (2032), os quais, como já mencionado, pertencem à dimensão tática do cumprimento dos programas. Também estes se ajustam a metas do Plano Nacional. No âmbito do programa 2031, referente à educação profissional e técnica, a Meta 11 do PNE estabelece que, até 2024, devem ser triplicadas as matrículas de educação profissional e técnica de nível médio, com pelo menos 50% de expansão no ensino público. A Meta 6, por sua vez, projeta o percentual de 25% para as matrículas em período integral no ensino médio, no período considerado. Quanto ao ensino superior, a Meta 12 procura também atuar na taxa de matrículas, elevando-as em percentuais relevantes tanto em valores brutos (50%) quanto líquidos (33%).<sup>25</sup>

É necessário verificar, no entanto, a adequada correspondência entre as metas do Plano Nacional de Educação e a programação orçamentária. O teor vago de muitas das metas do PNE, de natureza puramente qualitativa, dificulta sua quantificação em programas orçamentários. A referência feita pela programação orçamentária plurianual, pela simples remissão, não teria sido ainda capaz de traduzir efetivamente muitas das metas do Plano Nacional, que exigiriam maior esforço de quantificação e adaptação aos distintos tempos de vida de cada um dos documentos de planejamento. Essa crítica, amparada por extensa análise, foi formulada no âmbito do exercício do controle orçamentário realizado pelo Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014, conhecido como FiscEducação.<sup>26</sup> Os instrumentos de análise utilizados pela atividade de controle foram os indicadores empregados no PPA 2012-2015, aferidos conforme sua relevância, suficiência e validade.

Assim, constatou-se, no FiscEducação, a contribuição dos Programas do PPA 2012-2015 para atingir as metas do PNE. Tome-se o caso do Programa 2030 – Educação Básica, cujos indicadores aferem, a partir de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), diversos valores de referência sobre taxas de analfabetismo, frequência escolar, escolaridade média e índices de desenvolvimento

---

<sup>25</sup> A taxa bruta de matrículas, segundo o PNE, significa o percentual total de matrículas no ensino superior em relação à população entre 18 e 24 anos, ao passo que a taxa líquida indica o percentual de matrículas de pessoas com idade entre 18 e 24 anos em relação a pessoas da mesma faixa etária (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015).

<sup>26</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015 (Relatório Sistemático de Fiscalização da Educação: Exercício de 2014 – FiscEducação).

da educação básica para diferentes faixas etárias.<sup>27</sup> Todos dados públicos e que, a despeito de sua apuração complexa, são de verificação possível e contínua ao longo do tempo, permitindo a transparência e o correto alinhamento dos objetivos dos programas, além do planejamento regional das despesas com educação básica, pois as informações são territorializadas.<sup>28</sup> Assim, os indicadores são capazes de assegurar uma programação plurianual efetiva e concreta, pois baseada em informações tanto quanto possível, objetivas e transparentes, e, portanto, cumprir metas do PNE, ainda que, em alguns setores da educação básica, se note sua insuficiência em alguns aspectos. É o caso de informações do Ideb para o ensino médio, que, pela sua atual forma de cálculo, não permitiria, segundo análise do FiscEducação, individualização por escolas e municípios, prejudicando o planejamento setorial territorializado.<sup>29</sup>

Problemas também se verificam nos indicadores do Programa Educação Profissional e Tecnológica (2031), em geral pertinentes ao número de matrículas em diversos tipos de cursos e ao número de unidades da rede federação de educação profissional e tecnológica. As metas do PNE procuram interferir justamente no número de matrículas (como é o caso da Meta 11 mencionada), e, por esse motivo, os indicadores são relevantes, além de confiáveis em razão de sua origem em dados do Ministério da Educação. Ao mesmo tempo, porém, são incompletos, porque expressos exclusivamente em termos absolutos que não permitiriam estabelecer relações de comparação.<sup>30</sup>

Os indicadores usados no Programa Educação Superior (2032) são de origem mais variada, provenientes do Pnad, do Centro de Educação Superior e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Os onze indicadores

---

<sup>27</sup> Os detalhes dos indicadores utilizados para análise podem ser consultados no citado *Acórdão 528-2015*, p. 35-36.

<sup>28</sup> “Os dados da Pnad são disponibilizados e divulgados anualmente, dando transparência à sociedade e aos usuários dos dados. Além disso, o desenho dos indicadores permite sua comparação ao longo do tempo. Quanto à suficiência, os indicadores avaliados possuem alinhamento com o objetivo do programa, sendo úteis à tomada de decisões. Além disso, o Inep considera as condições de territorialidade na mensuração dos indicadores. Entende-se por territorialidade (ou desagregabilidade) a capacidade de representação regionalizada do indicador, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015 – TCU – Plenário*, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015 – *FiscEducação*, p. 19).

<sup>29</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015 – TCU – Plenário*, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015 – *FiscEducação*, p. 37.

<sup>30</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015 – TCU – Plenário*, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015 – *FiscEducação*, p. 20.

tratam tanto de taxas de matrículas (diferenciadas em critérios como número absoluto, aquelas realizadas entre os 25% mais pobres, entre a população negra e outros) quanto da titulação do corpo docente das instituições de ensino superior. Além da confiabilidade da fonte dos índices (provenientes do Pnad), são indicadores que, como se concluiu no *FiscEducação*, mostram-se relevantes e suficientes para cumprir os objetivos setoriais da educação. O problema com relação à educação superior mostrou-se menor em relação aos indicadores de mensuração e acompanhamento previstos no referido PPA e maior nas metas em si mesmas consideradas, que não dispõem de indicadores de desempenho nem patamar a ser alcançado até 2015, exercício final de vigência do PPA.<sup>31</sup>

Vejam-se, por exemplo, alguns dos objetivos previstos no Programa Educação Superior (2032). Do Objetivo 0841 consta:

“Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação dos recursos humanos”.

Entre uma das metas listadas para esse objetivo, estão “ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos na educação superior, especialmente afrodescendentes”, “ampliar o número de vagas em graduação presencial em universidades federais, com foco em cursos noturnos, em consonância com o PNE 2011-2020” e, ainda, “apoiar entidades de Ensino Superior não Federal”. Além da referência intempestiva a um PNE não aprovado no prazo previsto, a mera remissão à meta do plano setorial não é capaz de conferir, por si mesma, condições de seu adequado alinhamento à programação orçamentária, exatamente em razão da insuficiência de elementos quantitativos que permitam ajustar adequadamente a previsão de recursos à obtenção de resultados mais objetivos. Assim, qual é a situação final desejada ao fim desse PPA? A indeterminação de previsões de ampliação de matrículas e melhoria das condições gerais, sem sua quantificação, é um dos problemas a serem contornados na relação entre a orçamentação e o planejamento setorial da educação.

As metas do Plano Nacional de Educação são ainda reforçadas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, que reúne ações diversificadas voltadas especialmente para municípios com baixos índices de qualidade de educação, também em torno dos eixos anteriormente mencionados: educação básica, educação profissional, educação profissional, além da alfabetização. De

<sup>31</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015 – *FiscEducação*, p. 21-22.

adesão voluntária, os entes realizam diagnósticos e indicam as parcerias a serem desenvolvidas no âmbito do plano de metas,<sup>32</sup> a partir do qual se elabora o Plano de Ações Articuladas (PAR), que também tem natureza de plano executivo e, segundo consta de manifestação do Tribunal de Contas da União, define-se como “um conjunto de ações que, teoricamente, se constituíriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE”.<sup>33</sup>

Diversos problemas, no entanto, dificultam o bom funcionamento desse conjunto articulado de planos, notadamente porque há grande dependência de diagnósticos elaborados pelas prefeituras municipais para a elaboração do PAR, os quais nem sempre correspondem à realidade da educação básica do município. Além disso, mesmo as ações previstas no plano de ação articuladas entre os entes da federação apresentaram baixos índices de implementação em muitos casos, o que se somou a deficiências na criação de comitês locais de gestão, o que contribuiu para o baixo índice de concretude dos propósitos do termo de cooperação.<sup>34</sup>

O PPA federal 2016-2019 (Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016) privilegiou expressamente a educação, ao estabelecer, em seu art. 3º, I, que “são prioridades na administração pública federal para o período 2016-2019 as metas inscritas no Plano Nacional de Educação”, seguidas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), inciso II, e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), inciso III, além de inserir como uma de suas diretrizes o “estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade” (art. 4º, IV). Mantém a estrutura de programas temáticos, e de gestão e manutenção e serviços ao Estado, programas esses a serem expressos nas leis orçamentárias (art. 8º).

Em sua dimensão estratégica, estabeleceu, na Visão de Futuro, “uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza”.<sup>35</sup>

É interessante analisar, ainda, a correspondência (ou falta dela) entre o PPA federal e o PPA de entes da federação, o que permite ter uma ideia melhor de como se estrutura uma política setorial no âmbito federativo.

---

<sup>32</sup> O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi criado pelo Decreto n. 6.094/2007.

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015, p. 22.

<sup>34</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015, p. 23.

<sup>35</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2016-2019*. Desenvolvimento, produtividade e inclusão social – *Mensagem presidencial*, p. 15.

No Estado de São Paulo, o PPA 2012-2015 (Lei n. 14.676/2011), também organizado a partir de uma visão estratégica, “elegeu quatro diretrizes de governo, sustentadas por quinze objetivos estratégicos, formando o conjunto de políticas estruturantes que fundamentam a elaboração dos programas, ações e metas dos órgãos do Governo Estadual”:<sup>36</sup>

“As propostas estratégicas do PPA-SP 2012-2015, definidas a partir de Diretrizes e de Objetivos, têm como pressuposto a ideia de que o bem-estar individual e coletivo dependem das atuações das três esferas de governo, do setor privado e do terceiro setor, os dois últimos regulados e induzidos pelo ente Estado, sem excessos que lhes comprometam a capacidade produtiva, sem lacunas que prejudiquem a distribuição equitativa dos frutos do progresso”.<sup>37</sup>

Os programas e as ações do PPA-SP 2012-2015 “procuram apontar para essas políticas e são por elas direcionados, na busca da sempre difícil integração entre as dimensões estratégicas e operacional do ato de governar”.<sup>38</sup>

Das quatro diretrizes de governo, a saber, “Estado promotor do desenvolvimento com qualidade de vida”, “Estado indutor do desenvolvimento econômico comprometido com as futuras gerações”, “Estado integrador do desenvolvimento regional de metropolitano” e “Estado criador de valor público pela excelência de gestão”, o primeiro é o que mais tem relevância para o setor de educação.

Nesse PPA paulista, os objetivos estratégicos “constituem a ponte entre as Diretrizes e os Programas do PPA. Como as Diretrizes, eles se fundam na linha-gem moral da igualdade de oportunidades e preconizam o crescimento econômico acelerado, o respeito ao meio ambiente e à herança cultural, a redução dos desequilíbrios regionais e a busca da eficiência gerencial”.<sup>39</sup>

Dos quinze objetivos estratégicos fixados, destacam-se, no setor de educação, os objetivos 2 (“Permanência e sucesso dos estudantes na educação básica e qualidade

<sup>36</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 11.

<sup>37</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 76.

<sup>38</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 76.

<sup>39</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 76.



do sistema educacional”), 5 (“Multiplicação de oportunidades de acesso à cultura, ao esporte e lazer”) e 7 (“Formação e atração do capital intelectual no Estado para fomento da sociedade do conhecimento e do empreendedorismo”).

O Plano Plurianual do Estado de São Paulo 2012-2015 está estruturado nas dimensões estratégica e operacional.

Na dimensão estratégica, o Governo opera com quatro diretrizes e quinze objetivos. Na dimensão operacional, a gestão e o acompanhamento da consecução das diretrizes e dos objetivos estratégicos serão realizados a partir de três eixos, assim compreendidos: “Desenvolvimento Social com Equidade”; “Desenvolvimento Econômico Sustentável”; e “Gestão para Resultado”. As secretarias de governo e órgãos da administração pública estadual são organizadas no PPA-SP, no nível operacional, segundo esses eixos.<sup>40</sup>

A Secretaria da Educação é o órgão responsável pelas políticas públicas no setor. Insere-se, no nível estratégico, na Diretriz “Estado promotor do desenvolvimento com qualidade de vida”, e, no nível operacional, no Eixo “Desenvolvimento Social com Equidade”.

A Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo (SEESP) atua fundamentalmente na área da Educação Básica, abrangendo o ensino fundamental e médio, competindo-lhe formular a política educacional estadual do setor, que

“é orientada pelo compromisso com a educação básica de qualidade nas escolas da rede pública estadual; a ênfase nos diferentes aspectos do currículo escolar (gestão do ensino, aprendizagem e gestão da escola); a promoção do processo educativo nas escolas, consubstanciado no currículo em ação; a formação permanente, em serviço, de educadores que atuam em todos os níveis do sistema e modalidades de ensino e a continuidade das medidas de acompanhamento e avaliação das ações pedagógicas”.<sup>41</sup>

No período do PPA 2012-2015, foram priorizadas as ações programáticas de valorização dos profissionais da Educação, Ensino Médio e a Educação Profissional Técnica, consolidação do Currículo nos níveis Fundamental e Médio, Programa Escolas Prioritárias, reestruturação administrativa; destacam-se, além deles, os programas “Ler e Escrever”, “São Paulo Faz Escola”, “Escola da Família”, “Sistema de Proteção Escolar e Cidadania”, “SARESP/IDESP”, “EVESP – Escola Virtual

---

<sup>40</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 82-83.

<sup>41</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 84.

de Programas Educacionais do Estado”, “Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores” e “Programa de Atenção ao Aluno com Deficiência”.<sup>42</sup>

No detalhamento dos programas e das ações do PPA do Estado de São Paulo,<sup>43</sup> estão previstos onze programas para o setor de educação, em cada um contendo a denominação do programa, o valor financeiro para o período, objetivo, justificativa, público-alvo, abrangência espacial, indicadores e a relação de ações, estas acompanhadas das respectivas metas e produto para o período.<sup>44</sup>

Já no PPA 2016-2019 (Lei Estadual n. 16.082, de 28 de dezembro de 2015), são onze os objetivos estratégicos, destacando-se para a área da Educação o Objetivo Estratégico 2 (“População com formação educacional adequada, capacitada par melhores oportunidades de trabalho e desenvolvimento pessoal, independentemente de condições físicas e psicológicas, gênero, etnia, orientação sexual, identidade de gênero, renda e idade”) e o Objetivo Estratégico 5 (“População com pleno exercício dos direitos de cidadania, como direito à justiça, à proteção social básica, à cultura, ao esporte e ao lazer”).<sup>45</sup>

No caso do Estado de São Paulo, o Plano Estadual de Educação (PEE) foi aprovado pela Lei Estadual n. 16.279, de 8 de julho de 2016, com 9 diretrizes, estabelecendo em seu anexo 21 metas, cada uma especificando as estratégias nas quais se desdobram. As redações em muito se assemelham às do PNE, evidenciando que, ao menos na relação PNE e PEE-SP, o alinhamento é uniforme.

Em se verificando este e outros entes da federação, o que se permite constatar é que cada ente federado organiza sua administração pública segundo suas conveniências, criando órgãos e programas com os quais planeja a ação governamental e cumpre

<sup>42</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica, p. 84-85.

<sup>43</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume II. Programas e metas, p. 6-16.

<sup>44</sup> Os programas para o setor de educação no PPA 2012-2015 do Estado de São Paulo gerenciados pela Secretaria da Educação, que não cuida do ensino superior, são: Gestão pedagógica da Educação Básica (Programa 800); Alimentação escolar (Programa 802); Parceria escola, comunidade e sociedade civil (Programa 805); Tecnologia da Informação e comunicação na educação (Programa 807); Formação continuada dos profissionais da educação (Programa 808); Avaliação do sistema educacional (Programa 813); Expansão, melhoria e reforma da rede física escolar e administrativa (Programa 814); Manutenção e suporte da educação básica (Programa 815); Comunicação social (Programa 2826); Auxílio-alimentação (Programa 4406); além de outros ligados a outras Secretarias, como a de Cultura.

<sup>45</sup> Mantém-se boa parte dos programas, com algumas alterações, decorrentes de reestruturações administrativas e reagrupamentos de ações.

suas políticas públicas. A coordenação federativa das políticas públicas setoriais se realiza por adaptação dos órgãos e programas próprios de cada ente federado às diretrizes comuns a serem seguidas para que se atinjam os objetivos estabelecidos.

Não há uma uniformidade na organização da administração pública, nem poderia havê-lo, dada a diferença de dimensão observada entre elas; mas nota-se também não existir uniformidade metodológica entre os entes federados para a elaboração dos vários elementos que constituem os planos de educação. A compatibilização federativa das normas de planejamento torna-se difícil, complexa e, conseqüentemente, instável, inviabilizando a perfeita aderência entre os planos, com inevitáveis reflexos na implantação, deixando os gestores inseguros sobre a exata forma de conduzir as ações.

A falta de uniformidade metodológica, e também conceitual, é claramente perceptível não somente entre as várias unidades federadas, que precisam agir coordenadamente para que os objetivos comuns do plano sejam alcançados. Ela se mostra presente no seio da própria esfera federal e no âmbito do Poder Executivo. O PNE 2014-2024, como se pode notar do que foi anteriormente exposto, não tem a mesma linguagem, conceitos e metodologia do próprio PPA federal para o período de 2012 a 2015, que são contemporâneos, e a correlação entre um e outro se torna pouco viável. O Congresso Nacional, em Nota Técnica Conjunta produzida para subsidiar a apreciação do projeto de lei do PPA 2016-2019, após exemplificar com alguns dos objetivos constantes do projeto de lei do PPA,<sup>46</sup> é categórico ao afirmar que:

---

<sup>46</sup> “O PNE 2014-2024 definiu 20 metas, detalhadas em 254 estratégias, voltadas para os níveis e modalidades de ensino, a avaliação, a formação e valorização de professores e demais profissionais da educação, a gestão democrática e o financiamento da educação.

Para a educação, o Projeto de Plano Plurianual (PLPPA) 2016-2019, no âmbito do Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos, estabeleceu 33 metas e 85 iniciativas vinculadas à educação básica, à formação e valorização dos profissionais da educação, à educação profissional e tecnológica, à educação superior, e à gestão, avaliação e monitoramento, distribuídas entre os seguintes objetivos:

1007 – Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão.

1008 – Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida.

1009 – Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão.

“do exame de adequação das metas do Projeto de PPA com as do PNE observa-se que não é possível estabelecer correlação direta entre os indicadores utilizados, suas unidades de medida e índices adotados. Metas e iniciativas previstas no Projeto relacionam-se com metas e estratégias do PNE de forma não unívoca, que podem contribuir de forma direta ou indireta, específica ou genérica, para o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Em várias situações, as metas previstas no PLPPA são definidas sem a adoção de um índice ou uma quantificação que deva ser atingida, o que enfraquece a vinculação do PPA com os orçamentos anuais e com o atingimento das metas previstas no PNE. As iniciativas vinculadas às metas do PLPPA são diretrizes genéricas para a melhoria dos indicadores educacionais, que não quantificam índices ou indicadores a serem obtidos”<sup>47</sup>.

E mesmo o PNE vigente não apresenta as mesmas características ora referidas do PNE 2001-2010, seu antecessor, causando prejuízos a compreensão, continuidade, controle e acompanhamento da evolução das ações governamentais implantadas e em andamento.

Sendo assim, não se pode considerar que exista, no setor ora analisado, indiscutivelmente o mais avançado em matéria de planejamento sob o ponto de vista jurídico, uma forma que propicie uma segurança jurídica no planejamento e na organização das políticas públicas que seja absolutamente eficaz. Fica evidente a fragilidade, evidenciando haver dependência da vontade e da capacidade dos gestores, que acabam por exercer grande influência no sucesso da implementação e execução das normas de planejamento.

Outra falha que se mostra recorrente não somente nesse setor, mas em muitos outros da administração pública, como se pode notar ao longo deste trabalho, responsável por gerar ineficiência, fragilidade e insegurança jurídica no sistema de planejamento, é o que se pode denominar “pluridocumentalidade”, com a multiplicação de documentos para orientar um mesmo setor, ou setores fortemente interconectados, com prazos e funções que não coincidem entre si. Isso, somado à quase invariavelmente presente amplitude na fixação das prioridades, que se alarga de

---

1010 – Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação.

1011 – Aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social” (BRASIL. Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota Técnica Conjunta n. 10, de 2015*, p. 18-19).

<sup>47</sup> BRASIL, Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota Técnica Conjunta n. 10, de 2015*, p. 18-19.

modo a não permitir que se identifique com clareza o que efetivamente está sendo priorizado, torna os sistemas jurídicos de planejamento pouco úteis para a finalidade que lhes é inerente.

A enumeração dos elementos que compõem cada um dos planos, como ora feito, apresenta acentuados aspectos de natureza administrativa. Sua análise torna-se, no entanto, muito importante, na medida em que o conteúdo das leis de natureza orçamentária, destacadamente os planos plurianuais e as leis orçamentárias anuais, será determinado por essas informações. Sendo assim, a elaboração, a execução e o controle, com conseqüente concretização na aplicação dessas leis, são estreita e diretamente vinculados aos elementos integradores dessas normas, tornando relevantes as conseqüências jurídicas, não havendo, pois, como prescindir desse tipo de abordagem.

### **7.1.1 Considerações críticas finais**

O planejamento governamental na área da Educação pode ser considerado, no âmbito setorial, o mais bem estruturado juridicamente. Há previsão constitucional de uma lei nacional para definir as diretrizes, objetivos, metas e estratégias, de duração decenal, que já está em segunda edição desde a Constituição de 1988.

No entanto, vê-se que, apesar disso, o sistema ainda é falho, por se constatar não ter sido alcançado o que neles foi e está sendo previsto, e, também, pela incipiência na coordenação e execução dos planos.

A transformação de um planejamento abrangente que visa ao desenvolvimento social do setor em um planejamento orçamentário das administrações públicas de todos os entes federados é ainda bastante falha, pelos inúmeros fatores ora mostrados.

Não há uniformidade metodológica na elaboração do Plano Nacional de Educação, havendo diferenças significativas entre o primeiro e o segundo planos, o que, embora possa decorrer de um natural aperfeiçoamento havido no período, impede uma gestão contínua e um acompanhamento uniforme, que permitam evidenciar a evolução e a comparação de modo mais preciso, e, com isso, tornar mais claros tanto os aspectos positivos, a serem continuados e eventualmente aperfeiçoados, quanto os negativos, a serem corrigidos e melhorados.

Mais relevante é, ainda, a falta de uniformidade de metodologia e linguagem entre o PNE e os planos plurianuais, mesmo na esfera federal, o que é injustificável, uma vez que se inserem no âmbito de um mesmo Poder (Executivo) de uma mesma esfera de governo (federal). Ainda que as funções de ambos sejam distintas, pois o PNE tem funções mais abrangentes do que o que se espera do PPA, uma vez

que este último tem tido uma função essencialmente orçamentária, ao passo que o primeiro abrange questões voltadas a aspectos não necessária e exclusivamente traduzíveis em alocação de recursos, não se pode utilizar métodos e conceitos distintos no que tange a aspectos essenciais para a compreensão dos planos, como distintas concepções de estratégias, diretrizes, objetivos, metas e outros relevantes para a compreensão do plano.

Essa falta de uniformidade metodológica se reflete de modo ainda mais intenso e prejudicial quando se exige a coordenação federativa, em que os demais entes da federação – cuja cooperação é essencial e integra o sistema de planejamento do setor –, precisam ter seus planos estaduais e municipais de educação absolutamente coerentes entre si e com os respectivos planos plurianuais e leis orçamentárias. Sem essa coordenação, não há como se materializar as políticas públicas e entregar à população a educação na forma almejada por esse conjunto de normas de planejamento.

É fundamental, como se tem defendido ao longo deste trabalho, que a materialização das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social tenha uma adequação orçamentária para que se concretizem os objetivos fundamentais de nossa República Federativa. Nessa trajetória, está o planejamento orçamentário da administração pública, e, para que se alcance a efetiva entrega dos bens e serviços à sociedade, é necessário um perfeito funcionamento dos instrumentos jurídicos de planejamento orçamentário.

E o setor de Educação mostra que esse caminho ainda é longo, pois, embora seja o mais bem estruturado, ainda apresenta falhas importantes que impedem um percurso linear e livre de obstáculos, deixando a desejar em matéria de apresentação dos resultados definidos e esperados, tornando necessário urgente aperfeiçoamento para que seja possível superá-los.

## **7.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO GOVERNAMENTAL DA CULTURA**

A cultura, cuja conceituação é complexa<sup>48</sup> e foge ao escopo do presente trabalho, é reconhecida como um direito humano fundamental de estatura constitucional,<sup>49</sup> o que levou nosso ordenamento jurídico a lhe conferir tratamento especial no tocante ao planejamento orçamentário do setor.

---

<sup>48</sup> SILVA, José Afonso da. *Ordenação constitucional da cultura*, capítulo 1.

<sup>49</sup> SILVA, José Afonso da. *Ordenação constitucional da cultura*, p. 48.

Cultura e educação, em matéria orçamentária, recebem tratamento próprio, tendo o legislador constituinte conferido importância à cultura de maneira autônoma, a fim de evitar que a concretização orçamentária desse direito fosse confundida com a da educação.

O art. 215 da Constituição da República estabelece em seu *caput* que o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura nacional”, e, no § 3º, prevê lei que estabeleça o Plano Nacional de Cultura (PNC), de duração plurianual, “visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público”, voltados à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro (inciso I), produção, promoção e difusão de bens culturais (inciso II), formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões (inciso III), democratização do acesso aos bens de cultura (inciso IV) e valorização da diversidade étnica e regional (inciso V).<sup>50</sup>

Algumas considerações de caráter informativo demonstram a evolução que levou ao surgimento do sistema de planejamento do setor de cultura, sendo relevantes para destacar os principais aspectos que caracterizam seu planejamento orçamentário.

Cabe salientar que a cultura é uma preocupação já recorrente do ordenamento jurídico brasileiro. Cite-se, por exemplo, a Lei n. 8.313/1991, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), implementado por meio do Fundo Nacional da Cultura (FNC) e dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), além de incentivos a projetos culturais (art. 2º, I, II e III).

A intensificação da regulamentação do setor de Cultura no ordenamento jurídico brasileiro é recente, cabendo destacar a inserção do Plano Nacional de Cultura na Constituição pela Emenda Constitucional n. 48/2005 (introduziu o referido § 3º ao art. 215, que determinou a edição de lei que estabeleça o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual), o que ocorreu com a Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010, para o período de dez anos.<sup>51</sup>

A Emenda Constitucional n. 71, de 29 de novembro de 2012, introduziu o art. 216-A na Constituição, criando o Sistema Nacional de Cultura (SNC), “organizado

---

<sup>50</sup> O § 3º do art. 215, que prevê o Plano Nacional de Cultura, foi instituído pela Emenda Constitucional n. 48, de 10 de agosto de 2005.

<sup>51</sup> Há ainda em tramitação a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 150/2003 (estabelece a aplicação mínima de receitas da União, dos Estados e dos Municípios ao desenvolvimento cultural); a PEC 236/2008 (insere a cultura no rol dos direitos sociais) foi arquivada em janeiro de 2015.

em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, (que) instituiu um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais”. É fundado na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura (PNC).

As políticas de cultura têm um caráter federativo que envolve todos os entes da federação, visto que há ações culturais locais, regionais e federais. Isso exige um sistema de federalismo fiscal também integrado.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) surgiu com o objetivo de dar maior centralidade e institucionalidade às políticas culturais, melhorando a estrutura administrativa, o orçamento, a capilaridade no território nacional e a participação nas decisões do governo. Inspirou-se no SUS, ao estabelecer princípios e diretrizes comuns, divisão de atribuições e responsabilidades entre os entes da Federação, um sistema de transferência de recursos e prevê a criação de instâncias de controles sociais para maior efetividade e continuidade das políticas públicas.<sup>52</sup>

O objetivo geral é “formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento – humano, social, e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais”.<sup>53</sup>

São princípios do Sistema Nacional de Cultura, entre outros: a cooperação entre os entes federados e os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; a integração e interação na execução de políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; a autonomia dos entes federados; a transparência; e a democratização; descentralização articulada e pactuada da gestão, recursos e ações.<sup>54</sup>

Apresenta uma estruturação estática e dinâmica. A estática corresponde ao coração institucional do SNC – a inserção na Constituição por PEC, por exemplo. A dinâmica dá-se pelas pactuações negociadas entre os diversos entes públicos e os agentes privados participantes, nas devidas instâncias de negociação, em períodos determinados, decorrentes das necessidades de implantação e organização das políticas culturais. As vantagens desse “sistema misto”, sobretudo sob o aspecto da

---

<sup>52</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*, p. 40.

<sup>53</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*, p. 42.

<sup>54</sup> Constituição, art. 216-A, § 1º.



estruturação dinâmica, são a flexibilidade e a agilidade para ajustes e repactuações necessários, permitindo que sejam consideradas as especificidades da administração pública de cada ente da federação e as características de diversidade de cada área cultural.<sup>55</sup>

Os Planos de Cultura integram os elementos constitutivos<sup>56</sup> do Sistema Nacional de Cultura, com os Órgãos Gestores da Cultura, os Conselhos de Política Cultural, as Conferências de Cultura, o Sistema de Financiamento à Cultura, os Sistemas Setoriais de Cultura, as Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite, os Sistemas de Informações e Indicadores Culturais e o Programa Nacional de Formação na Área da Cultura.

Os Conselhos de Política Cultural se articulam em Conselhos Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais, com atribuições consultivas e deliberativas para a formulação e o acompanhamento da implantação de políticas culturais, e suas normas de funcionamento são elaboradas de modo a assegurar aos entes federados autonomia em sua organização e na eleição de seus membros.

Uma característica marcante do setor da Cultura é a forte participação da sociedade civil no planejamento governamental do setor – o que não ocorre com a mesma intensidade em outras áreas de atuação governamental.

O governo federal estabelece recomendações para a organização dos Conselhos Distrital, Estaduais e Municipais, considerando a necessidade de maior aderência possível às diretrizes do SNC.

O mesmo ocorre com as Conferências de Cultura, nos diversos níveis de governo. Estes são espaços compostos por membros da sociedade civil, em cada esfera de governo, voltados a analisar a conjuntura e propor diretrizes para a formulação de diretrizes para a área cultural.

Os Conselhos de Cultura elaboram os Planos de Cultura a partir das diretrizes definidas nas Conferências de Cultura. Os planos adquirem estabilidade institucional pela aprovação nos respectivos poderes legislativos dos entes federados.

O Conselho Nacional de Política Cultural<sup>57</sup> dispõe, no art. 5º, que sua finalidade é “propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional”.

---

<sup>55</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*, p. 43.

<sup>56</sup> Constituição, art. 216-A, § 2º; *vide* ainda: BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*, p. 44 e seguintes.

<sup>57</sup> Decreto n. 5.520, de 24 de agosto de 2005.

Admite-se, porém, que o assunto não deva ser tratado por decreto, devendo ser elaborada lei específica sobre o conselho nacional, de modo a garantir maiores continuidade e estabilidade da organização das políticas públicas para a cultura.

O Plano Nacional de Cultura surgiu com a Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Constitui-se em um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais, pelo período de dez anos (art. 1º).

O Plano Nacional de Cultura, com a sua característica de planejamento governamental decenal, tem a clara intenção de orientar o planejamento orçamentário no setor, tendo influência na elaboração do PPA no que concerne às ações orçamentárias.

O PNC tem seus princípios elencados no art. 1º da referida lei, destacando, por terem maior relevância no que tange aos aspectos financeiros, os que preveem a democratização das instâncias de formulação das políticas culturais (inciso IX), a responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais (inciso X) e a participação e o controle social na formulação e no acompanhamento das políticas culturais (inciso XII). Os objetivos estão estabelecidos no art. 2º, sendo de interesse destacar aqueles de descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura (inciso XIII) e articular e integrar sistemas de gestão cultural (inciso XVI).

Sua elaboração foi precedida pela realização de fóruns, seminários e consultas públicas, sob supervisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)<sup>58</sup> a partir de 2005, ano em que se realizou a Primeira Conferência Nacional de Cultura, o que externa o caráter de ampla participação e transparência em sua elaboração.

A estruturação do Plano prevê 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações, que vêm descritas no anexo da lei, e 53 metas estabelecidas pelo Ministério da Cultura.

No que tange ao conteúdo específico do plano, o PNC está estruturado em cinco capítulos, nos quais se estabelecem as diretrizes, estratégias e ações: Estado; Diversidade; Acesso; Desenvolvimento Sustentável; e Participação Social.

O Capítulo I, “Do Estado”, visa a “fortalecer a função do Estado na institucionalização das políticas culturais”, “intensificar o planejamento de programas e ações

---

<sup>58</sup> Órgão colegiado do antigo Ministério da Cultura estruturado a partir do Decreto n. 5.520/2005, criado para colaborar na formulação de políticas públicas e promover a articulação e o debate entre a sociedade civil e os governos municipal, estadual e federal. O Ministério da Cultura passou a integrar, como Secretaria Especial de Cultura, o Ministério do Turismo (Decreto 10.107/2019).

voltadas ao campo cultural” e “consolidar a execução de políticas públicas para a Cultura”. Para isso, foram definidas 11 estratégias e 92 ações. O Capítulo II, “Da diversidade”, prevê “reconhecer e valorizar a diversidade, proteger e promover as artes e expressões culturais”, com 7 estratégias e 59 ações. O Capítulo III, “Do acesso”, pretende “universalizar o acesso dos brasileiros à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público e permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural”, por meio de 6 estratégias e 56 ações. No Capítulo IV, “Do desenvolvimento sustentável”, pretende-se “ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura e induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais”, para o que são previstas 7 estratégias e 52 ações. E o Capítulo V, “Da participação social”, visa a “estimular a organização de instâncias consultivas, construir mecanismos de participação da sociedade civil e ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores”, em 5 estratégias e 16 ações.

As 53 metas elaboradas em 2011

“contemplam as diretrizes, estratégias e ações do Plano e buscam atender os seus objetivos e desafios (...) (consolidando) o futuro que se almeja alcançar até 2020 e consistem em ponto de confluência entre as ações culturais demandadas pela sociedade, o compromisso de diferentes instâncias do poder público e a garantia de recursos materiais disponíveis para viabilizá-las”.<sup>59</sup>

Vê-se que se mostram bastante específicas e mensuráveis, sendo de maior destaque para os temas tratados neste trabalho as metas 1 (Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados), 26 (12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador – Vale Cultura), 50 (10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura), 51 (Aumento de 37% acima do PIB, dos recursos públicos federais para a cultura), 52 (aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura) e 53 (4,5% de participação do setor cultural brasileiro no PIB), mais diretamente relacionadas com temas voltados ao planejamento e orçamento.

A Lei n. 12.343 prevê a criação de um comitê executivo para acompanhar a revisão de diretrizes, estratégias e ações do plano. O comitê é composto de representantes do Poder Legislativo, dos estados e municípios que aderirem ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) e do Ministério da Cultura (MinC). Para a execução do PNC, criou-se o Sistema

---

<sup>59</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. *As metas do Plano Nacional de Cultura*, p. 10.

Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que reúne dados sobre políticas culturais. A coordenação executiva do PNC fica a cargo do Ministério da Cultura, responsável por monitorar as ações necessárias à sua execução. O MinC deve conferir periodicamente se o cumprimento do plano é eficaz e se está de acordo com as diretrizes definidas. O monitoramento também é realizado pelo Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), usando-se de indicadores nacionais, regionais e locais que mostrem a oferta e a demanda por bens, serviços e conteúdos, além de indicadores de nível de trabalho, renda, acesso à cultura, institucionalização, gestão cultural, desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais. Esses indicadores são consolidados no SNIIC, uma plataforma disponível na internet, fundamental para o PNC ao possibilitar a produção de estatísticas, indicadores e outros dados sobre as atividades da cultura com o objetivo de auxiliar no monitoramento e na avaliação.<sup>60</sup>

As metas podem ser acompanhadas pela internet,<sup>61</sup> em que se pode constatar que 27 estados (100%) e 2.222 municípios (66,5%) estavam com acordos de cooperação federativa para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC) firmados. Desses, 8 estados (29,6%) estavam com acordos institucionalizados, ou seja, com seus Sistemas de Cultura instituídos por leis próprias,<sup>62</sup> sendo o plano de cultura elemento obrigatório para a instituição de sistemas de cultura estaduais e municipais.

As particularidades do setor de Cultura levaram à necessidade de especificação do planejamento nos aspectos setoriais e territoriais, e, por consequência, à elaboração de planos próprios abrangendo ambos os aspectos. Além dos planos territoriais, representados pelos planos de cultura elaborados pelos entes federados, há os chamados “planos setoriais” específicos para cada área, como artes visuais, circo, dança, música, teatro, culturas afro-brasileiras, culturas populares, culturas indígenas, livro e leitura, museus (cujos planos já foram elaborados), arquitetura, arquivos, arte digital, *design*, patrimônio material e imaterial, artesanato, moda e audiovisual.<sup>63</sup>

Releva destacar que o Sistema Nacional de Cultura, no âmbito federativo, concretiza-se por meio de adesão voluntária dos entes federados. Esse sistema de

---

<sup>60</sup> Lei n. 12.343, arts. 8º a 10.

<sup>61</sup> Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/metas/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

<sup>62</sup> Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/metas/sistema-nacional-de-cultura-institucionalizado-e-implementado-com-100-das-unidades-da-federacao-ufs-e-60-dos-municipios-com-sistemas-de-cultura-institucionalizados-e-implementados-2/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

<sup>63</sup> Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/planos-setoriais/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

estruturação do planejamento merece especial destaque e será aprofundado em item próprio a seguir.

No setor de cultura, persistem falhas do sistema do planejamento governamental observadas em outros setores.

Há uma pluralidade de documentos, nem sempre veiculados pelos instrumentos jurídicos adequados para a finalidade que cumprem – é o que se pode concluir pela fixação das metas, documento complementar ao PNC que não é formalizado por lei, e, portanto, macula sua legitimidade para impor-se em âmbito nacional, criando obrigações aos demais entes federados, sujeitos ao Plano. Além do mais, a instituição de metas mediante um instrumento normativo mais flexível dificulta o seu acompanhamento, visto que, a cada momento, ela pode ser alterada pelo órgão administrativo responsável.

A metodologia utilizada e os conceitos adotados não são padronizados e não se mostram perfeitamente coerentes com os demais instrumentos de planejamento governamental, mesmo os que integram a União e o respectivo Poder Executivo. É o que se pode observar pela comparação com as normas e documentos de planejamento adotados em outros setores aos quais já se fez referência, o que evidentemente tende a causar incerteza e insegurança aos gestores na condução das políticas públicas, falta de clareza e transparência a todos os envolvidos, incluindo a sociedade e os órgãos formais de controle. E também – e por que não dizer, principalmente – insegurança jurídica, pela existência de um ordenamento jurídico pouco efetivo, de baixa confiabilidade, insuscetível de controle e fiscalização adequados, inclusive judicialmente, em face de um conjunto de normas que não guardam perfeita sintonia entre si, dificultando a interpretação e compreensão e, por consequência, a correta aplicação. É o que se pode constatar da análise dos planos plurianuais, em especial o federal, que, por ser do mesmo ente federado que congrega o Ministério da Cultura, principal órgão responsável pela condução das políticas públicas, deveria guardar perfeita correlação com o Plano Nacional de Cultura, mas não é o que se verifica, ao menos com a proximidade esperada. Posteriormente, no item destinado a tratar do planejamento orçamentário no setor de cultura, este tema será abordado de forma mais específica e detalhada, sendo possível ilustrar os argumentos ora lançados ao cotejarmos o PNC, suas metas e os planos plurianuais.

A questão federativa, em que a articulação entre os entes federados é fundamental para o sucesso de qualquer política de abrangência nacional, como é o caso da cultura, teve solução inovadora, cujos resultados precisam ser avaliados ao longo do tempo para que seja possível ter elementos que permitam concluir se são adequados. É o que se pretende analisar no item seguinte.

## 7.2.1 O setor de cultura e o planejamento federativo voluntário por adesão

A articulação federativa do setor de cultura dá-se basicamente por meio do Sistema Nacional de Cultura, com a adesão de Estados e Municípios ao sistema, que se comprometem a elaborar planos de cultura relacionados com as metas do PNC.

No setor de cultura, como se vê, constata-se o que se pode denominar um “planejamento federativo voluntário”, uma vez que, como expresso no art. 3º, § 2º, da Lei n. 12.343/2010, a “vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária”.

Uma modalidade de “planejamento contratual”, possibilidade na administração pública a ser ainda mais bem desenvolvida e explorada, que permitiria planejar por acordos, especialmente interadministrativos e interorgânicos, abrindo um importante campo para a articulação administrativa.<sup>64</sup> O Direito Administrativo, por meio de instrumentos jurídicos infralegais, como convênios, consórcios ou acordos de cooperação, proporciona importantes ferramentas para o Direito Financeiro no que concerne ao planejamento governamental orçamentário. Em outras palavras, por meio do planejamento contratual, supre-se uma importante lacuna jurídica por vezes causada pela ausência de instrumentos normativos mais perenes. Como já observado no caso do PAC e do Plano Brasil Sem Miséria, o uso de instrumentos normativos mais facilmente alteráveis, como decretos, enfraquece a perenidade da grande maioria dos programas setoriais no planejamento governamental orçamentário brasileiro.

---

<sup>64</sup> E que deveria ser contemplado de forma mais clara e específica no anteprojeto da nova lei de organização administrativa, como bem observado pelo professor Thiago Marrara: “Anotese, ademais, que a lista prevista no art. 34, parágrafo único, não menciona o planejamento contratual. Apesar disso, a possibilidade de planejar por acordo, sobretudo por acordos interadministrativos e interorgânicos, consta claramente do anteprojeto, tal como se vislumbra no tratamento dos contratos de autonomia. Na boa síntese de Paulo Modesto, tal contrato é ‘também um instrumento de articulação administrativa, pois favorece o trânsito de informações entre supervisionados e supervisores’ e, entre outras coisas, permite ‘a compatibilização das atividades do supervisionado com os programas governamentais’ (Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa, in MODESTO, Paulo (coord.), *Nova organização administrativa brasileira*, ed. Fórum, 2010, p. 168). Trata-se, portanto, de espécie de plano administrativo contratual plenamente compatível com a Constituição (art. 37, § 8º) e com a teoria do planejamento, razão pela qual este e outros instrumentos do gênero deveriam ser contemplados no rol do art. 34, parágrafo único do anteprojeto em comento” (A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa, p. 21-22).

Por meio de convênios, consórcios ou acordos de cooperação, por exemplo, estabelece-se maior vínculo jurídico entre as partes federativas, por meio de uma avença contratual, o que garante que o planejamento orçamentário não será facilmente afetado pelas vicissitudes políticas – ou seja, o planejamento setorial passa a ser considerado um planejamento de Estado, e não de governo.

Nessa modalidade de planejamento contratual por adesão voluntária, há que se registrar um claro sobrepujamento da ação governamental federal perante os Estados e Municípios, que deverão aceitar as regras e condicionalidades impostas na adesão sem uma ampla possibilidade de discussão a respeito das ações que entendem mais adequadas. Necessário que a lei seja elaborada de forma a não impor condicionantes que afetem a necessária liberdade exigida para o setor de Cultura, evitando que essa característica prejudique os objetivos que devem ser alcançados pelo sistema.

Como já destacado, os demais entes federativos devem voluntariamente aceitar as condições traçadas no Plano Nacional de Cultura. Essa adesão voluntária do Estado ou Município ao SNC é realizada mediante um “Acordo de Cooperação Federativa”. Ao aderir ao SNC, o ente deve elaborar um plano de cultura em até um ano a partir do termo de adesão, que reúna diretrizes, estratégias e metas para as políticas de cultura naquele território por um período de dez anos. É dessa forma que pode receber recursos do Governo Federal para o setor cultural e assistência técnica para a elaboração de planos, bem como ser incluído no SNIIC. É a Secretaria de Articulação de Institucional do MinC que coordena a adesão de Estados e Municípios.

O Acordo de Cooperação Federativa prevê que, nos Planos de Trabalho, essas particularidades locais sejam consideradas para a elaboração dos respectivos planos.

Para os que aderirem, cria-se a obrigação de que os respectivos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias disponham sobre os recursos a serem destinados à execução das ações estabelecidas pela lei (Lei n. 12.343/2010, art. 4º).

Algumas questões jurídicas podem surgir, à semelhança do que se observou em outros casos de planejamento setorial já vistos.

É o caso da relação que necessariamente se estabelecerá entre diplomas normativos em que pode existir incompatibilidade hierárquica. Há uma lei nacional que aprovou o Plano Nacional de Cultura, prevendo a possibilidade de adesão voluntária pelos entes da federação que, ao firmarem termo de adesão, ficam obrigados a elaborar seus próprios planos culturais decenais. Embora o texto da lei nacional não seja exposto nesse sentido, os planos de cultura, por sua função, natureza

e características, devem ter a lei como instrumento jurídico adequado para que sejam instituídos. Mas é possível observar que nem sempre isto é observado, como se pode constatar de um dos poucos entes federados que já o fizeram, o Estado de Alagoas, que estabeleceu o Plano Estadual de Cultura por meio do Decreto Estadual n. 27.736, de 29 de agosto de 2013.<sup>65</sup> Em casos como esse, estar-se-á diante de um decreto – o Plano de Cultura Estadual de Alagoas, no exemplo citado –, que teria de ser observado pelas leis orçamentárias, especialmente o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Uma evidente impropriedade, permitindo que um decreto do Poder Executivo condicione leis a serem aprovadas pelo Poder Legislativo.

E também a incompatibilidade temporal, uma vez que o Plano Nacional de Cultura, que é decenal, estando o atual vigente para o período de 2010 a 2020, permite, sem estabelecer prazo, a adesão dos demais entes federados, que, a partir disso, ficarão obrigados a elaborar os respectivos planos de cultura decenais. Assim, um termo firmado por um ente federado em 2014, por exemplo, para vigência a partir do início de 2015 até o final de 2025, deverá ser compatível com o Plano Nacional de Cultura, cuja vigência encerra-se em 2020. Portanto, a partir de 2020 o plano de cultura do ente aderente ainda estará em vigor, e deverá haver um novo Plano Nacional de Cultura, tornando pouco viável que com ele seja integralmente compatível, uma vez que não existia à época da elaboração do plano de cultura do ente subnacional.

Em não havendo ajuste na legislação atualmente vigente nesse aspecto, será necessária interpretação casuística que permita ajustar eventuais incompatibilidades, de modo a tornar coerente as normas de planejamento do setor de Cultura no âmbito federativo, considerando-se a hierarquia das normas e a adequação das competências.

No âmbito do federalismo cooperativo, é importante ressaltar que as alocações dos recursos federais destinados às ações culturais nos demais entes da Federação deverão estar de acordo com as diretrizes e metas do plano, a se operacionalizarem prioritariamente por meio do Fundo de Cultura (Lei n. 12.343/2010, art. 6º).

Em linhas gerais, pode-se dizer que o sistema de planejamento federativo pela via da adesão, observada no planejamento do setor cultural, coloca-se em termos de *coordenação* exercida pelo governo central. Esse modelo de planejamento se diferencia do modelo de *autonomia*, em que o estabelecimento de programas específicos é feito pelos governos regionais de maneira voluntária e independente. Ainda

---

<sup>65</sup> E já se pode observar a existência de vários entes da federação que, embora tenham firmado o termo de adesão, deixaram transcorrer o prazo de um ano para elaborar os respectivos planos de cultura e não o fizeram.



que não haja obrigatoriedade de participação no Sistema Nacional de Cultura, o acordo que se estabelece entre os governos central e regional coloca os programas desenvolvidos pelo segundo sob direta formulação e supervisão do primeiro, pelo que se caracteriza um modelo *top-down* de planejamento setorial, a exemplo do que se observa em outros países em áreas distintas do planejamento.<sup>66</sup>

A questão não é, no entanto, simples, pois a atividade de coordenação administrativa entre ordens jurídicas em uma federação pressupõe a existência de esferas jurídicas autônomas e independentes. A adesão a um plano nacional não se contradiz necessariamente com a ideia de autonomia dos entes federados. A decisão administrativa de vincular-se às condições colocadas por outro ente para o exercício de políticas públicas em âmbito subnacional depende da existência de poderes de autoadministração, no âmbito do qual se exerce a faculdade de alinhamento a diretrizes e até mesmo a supervisão de esfera federativa mais abrangente. Trata-se a autonomia, assim, de um requisito para que se possa falar em coordenação administrativa, nas diversas espécies em que se apresente.

É própria do conceito de coordenação, aliás, a existência de administrações diversas, entre as quais se possam estabelecer relações intersubjetivas. Ao revisitar os fundamentos teóricos da atividade de coordenação administrativa, Fulvio Cortese vale-se da doutrina de Giannini, para a qual a coordenação é “una figura organizzatoria in cui un disegno operativo che viene elaborato, evidentemente, da un organo competente, viene imposto a delle instance tra loro indipendenti”; e, “se le instance non sono indipendenti, non si ha coordinamento ma si hanno altre forme”. Em um mesmo órgão administrativo, cuja organização se dê em uma estrutura administrativa, fala-se em ordens, e não em coordens.<sup>67</sup>

Avança citando os estudos de Vittorio Bachelet, que se aprofundou na análise da coordenação administrativa ao tratar da questão sob perspectiva funcional, isto é, ao se preocupar com os institutos capazes de conferir forma, conteúdo e efeito ao exercício coordenado da atividade administrativa entre esferas autônomas de poder. Embora a coordenação seja uma atividade circunscrita a determinados limites jurídicos, que lhe conferem diretrizes, ela se compõe de um conjunto de atos capazes

---

<sup>66</sup> Veja-se o caso argentino, no qual a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal se dá, igualmente, pela elaboração de Leis de Adesão da parte das províncias (MELAMUD, Ariel. *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera*, p. 18-19; e FARAH, Patricia (Coord.). *Responsabilidad fiscal 2005-2015: reglas fiscales sustentables para el Estado Nacional, Provincias y Municipios*, p. 21).

<sup>67</sup> GIANNINI, Massimo Severo apud CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, p. 23.

de traduzir em outras manifestações das diversas esferas administrativas envolvidas; capazes, portanto, de predeterminar ou vincular, no todo ou em parte, o conteúdo de atos múltiplos. Trata-se do *poder diretivo* característico de tais formas de ação administrativa coordenada, e cuja variação em diferentes graus de intensidade pode atingir formas mais brandas até outras mais intensas, nas quais a adesão a um plano nacional implique a execução de atos predeterminados pelos entes subnacionais, uma vez que os limites discricionários das entidades sujeitas à coordenação serão mais ou menos amplos dependendo da especificidade estabelecida pela entidade coordenadora.<sup>68</sup> Nesse sentido, vê-se que a coordenação pode assumir várias formas, com poderes diversos de planejamento, mais ou menos intensos.<sup>69</sup>

Os instrumentos desse poder diretivo voltado à coordenação administrativa consistem, pois, em atividades de programação e planejamento que predeterminem critérios, valores fins ou mesmo limites aos entes “coordenados”. Esses entes podem também exercer seu próprio poder de ordenação no âmbito do planejamento setorial, com participação nos programas desenvolvidos, caso em que se falaria de “equiordenação” e de um poder diretivo mais tênue, semelhante mesmo a simples “influência”.<sup>70</sup> O planejamento por adesão, no entanto, se assemelha a poder diretivo de grau mais intenso, com predeterminação dos parâmetros de aplicação do objetivos nacionalmente determinados.

O setor de cultura, em matéria de planejamento governamental orçamentário, está experimentando uma ordenação jurídica recente, com esse sistema de planejamento cuja coordenação federativa dá-se voluntariamente, por adesão dos entes federados, o que pode se mostrar um instrumento interessante e eficiente de planejamento governamental. Não há, por ora, como aferir, com segurança, dado o pouco tempo da experiência, os resultados dessa forma de implementação e execução de planejamento governamental, mas é possível vislumbrar que, para áreas como a Cultura, que dependem de um elevado grau de liberdade aos gestores e respeito a peculiaridades próprias de cada caso, pode ser um sistema eficiente, se bem implementado.

## 7.2.2 Planejamento orçamentário do setor de cultura no Brasil

A concretização do planejamento orçamentário do setor de cultura no Brasil materializa-se essencialmente com a definição da estrutura programática que passa

<sup>68</sup> CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, p. 28.

<sup>69</sup> CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, p. 31.

<sup>70</sup> CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, p. 33.

a constar inicialmente nos planos plurianuais, especialmente da esfera federal, que é a responsável por exercer a coordenação executiva por meio do Ministério da Cultura.

Nos referidos planos plurianuais, assim como nas leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, serão especificadas e definidas as alocações de recursos destinados à execução das ações previstas no Plano Nacional de Cultura (Lei n. 12.343/2010, art. 4º).

Sendo o Plano Nacional de Cultura de aplicação compulsória à União e facultativa aos demais entes, uma vez que a adesão ao plano é voluntária, conforme expressamente previsto na lei, o PPA federal deverá ser elaborado de modo a tornar reais as diretrizes do PNC, o mesmo ocorrendo com os planos plurianuais dos entes que aderirem a ele. Em outras palavras, o Plano Nacional de Cultura como planejamento governamental direciona o planejamento orçamentário setorial na cultura.

Na área da Cultura, observa-se um fenômeno comum em matéria de planejamento, para o qual é importante chamar a atenção, uma vez que mostra as dificuldades práticas intrínsecas à atividade planejadora, ligadas à associação entre as normas de planejamento e seu aspecto temporal.

Como se fez referência anteriormente, a elaboração do Plano Nacional de Cultura teve início, com os primeiros debates, em 2005, ano em que vigorava o PPA federal 2004-2007, e foi aprovado em 2010, sob a égide do PPA 2008-2011. Ambos os PPA se assemelhavam em sua metodologia, que mantinha em linhas gerais as alterações que haviam sido implantadas no PPA 2000-2003.

O PPA 2008-2011 externava uma metodologia que tinha como característica que o destacava a sua gestão orientada para resultados, segundo os princípios da eficiência, eficácia e efetividade,<sup>71</sup> desdobrando-se nos níveis estratégico (que compreende os objetivos de governo e os objetivos setoriais) e tático-operacional (que compreende os programas e ações); e também por ter como elemento organizativo central o Programa, que funciona como unidade de integração entre o planejamento e o orçamento, estabelecendo uma linguagem comum para as leis de orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e a programação orçamentária e financeira, e tendo como agentes centrais na implementação, no monitoramento e na avaliação dos programas os gerentes de programa e os coordenadores de ação.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Decreto n. 6.601/2008, art. 1º; Lei n. 11.653/2008, art. 7º.

<sup>72</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade*. Plano Plurianual 2008-2011, Mensagem Presidencial, v. I, p. 41-42.

Em sua dimensão estratégica, estabeleceram-se prioridades para uma visão de longo prazo, cujos desafios foram expressos em 10 Objetivos, dos quais se destaca, por haver ligação mais estreita com o setor cultural, “propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade” (Objetivo 3). Foram estabelecidas, ainda, Metas Governamentais Prioritárias por setores, sendo a Cultura contemplada com a meta “Pontos de Cultura Implantados”, cuja meta quantificada para 2011 foi de 1.085.<sup>73</sup>

Os programas finalísticos<sup>74</sup> vinculados ao Ministério da Cultura desse PPA eram: Brasil Patrimônio Cultural (0167); Livro Aberto (0168); Brasil, Som e Imagem (0169); Museu Memória e Cidadania (0171); Cultura Afro-Brasileira (0172); Monumenta (0813); Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania (1141); Engenho das Artes (1142); Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural (1355); e Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC (1391).

A análise dos objetivos do Plano Nacional de Cultura (PNC, art. 2º), suas diretrizes, estratégias e ações (Anexo), como se pode constatar, não permite identificar, de modo claro, incompatibilidades, uma vez que a amplitude com que são descritas as torna suficientemente abrangentes para acolher quase todo tipo de ação que se queira implementar no setor. Embora juridicamente isso possa ser interessante, por evitar colidência de normas, na verdade ilustra uma falha recorrente nas normas de planejamento, que se compõem no mais das vezes de normas de tal forma vagas que se tornam imprestáveis para a finalidade de definir prioridades. E, da mesma forma que não se constatam inconsistências sob o ponto de vista da compatibilidade normativa, também não se pode assegurar haver um perfeito alinhamento, pelas mesmas razões, quais sejam, a significativa abrangência dos textos que impedem reconhecer uma clara linearidade entre si.

Não fica clara também a compatibilidade metodológica entre o Plano Nacional de Cultura e o PPA 2008-2011, embora sejam contemporâneos e elaborados no âmbito do mesmo ente federado. O uso das expressões objetivos, diretrizes e estratégias

<sup>73</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade*. Plano Plurianual 2008-2011, v. I, p. 61. Esta ação integra o Programa Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania.

<sup>74</sup> Aqueles que “pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores”. Os programas do PPA 2008-2011 formam dois conjuntos, sendo o primeiro os programas finalísticos, ora referidos, e o outro os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, “aqueles voltados para a oferta de serviços do Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade*. Plano Plurianual 2008-2011, v. I, p. 50).

não se mostra uniforme, como se pode observar em ambos os textos. E o PPA 2008-2011 é claro ao fazer uso das expressões “programas” e “ações”, que têm significado técnico-orçamentário definido, o que não ocorre com o Plano Nacional de Cultura, ao usar em seu anexo os mesmos termos sem essa precisão técnica. Ainda que tenham naturezas distintas, uma vez que o PNC não tem a função de um planejamento orçamentário, é importante que as metodologias possam compatibilizar-se de forma clara entre si, o que não se evidencia.

Considerando o disposto no art. 4º do PNC (Lei n. 12.343/2010), os “planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias da União e dos entes da federação que aderirem às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura disporão sobre os recursos a serem destinados à execução das ações constantes do Anexo desta Lei”, e sendo lei de âmbito nacional válida por 10 anos, impõe-se ao PPA federal 2012-2015, o primeiro a ser elaborado após o PNC estar em vigor.

O PPA 2012-2015, no entanto, sofreu significativas alterações em sua metodologia, com o Programa perdendo sua função de organizar a gestão para se tornar um agregador de objetivos reunidos sob determinado tema,<sup>75</sup> além de outras alterações importantes. Não obstante, sua vigência dá-se integralmente durante o período do Plano Nacional de Cultura, que percorre os anos de 2010 a 2020. O que não impede, como se pode constatar, dificuldades na implementação de forma aderente, pelas razões já apontadas, quais sejam, normas não suficientemente precisas a ponto de especificar de forma clara e detalhada seu exato conteúdo, o que evidentemente permite abarcar uma ampla gama de possibilidades ao se fazer a escolha das ações que concretizarão o plano.

O PPA Federal para 2012-2015 tem entre suas diretrizes “valorização da diversidade cultural e da identidade nacional”, nele destacando-se o Programa Temático 2027, denominado “Cultura: preservação, promoção e acesso”, que se desdobra em três grandes objetivos.

O objetivo 779 prevê “formular e desenvolver política pública de cultura com participação social e articulação intersetorial e federativa”, tendo como metas: a) 100% dos estados integrados ao Sistema Nacional de Cultura; b) 30% dos municípios integrados ao Sistema Nacional de Cultura; c) promoção da III Conferência Nacional de Cultura (realizada em 2013); d) implementação da Plataforma do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais; e e) criação de um Plano Nacional de Cultura com seu sistema de monitoramento e avaliação implantados.

---

<sup>75</sup> Como anota com propriedade Luiz Fernando Paulo: *Plano Plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 52.

O objetivo 0781 consiste em “promover a economia criativa contribuindo para o desenvolvimento econômico e sociocultural sustentável”, cujas metas são: a) a criação e implantação de Instituição Pública para regulação de direitos intelectuais; b) disponibilização de linha de crédito específica para os setores criativos ofertada por bancos oficiais; c) implementação de Política Autoral; d) implementação de 30 incubadoras de empreendimentos criativos; e) implementação de 60 birôs de serviços para suporte, assessoria e consultoria de empreendedores e empreendimentos criativos; f) instalação do Conselho Interministerial para o Desenvolvimento da Economia Criativa; g) mapeamento e institucionalização de 30 bacias criativas distribuídas nas cinco regiões do país; h) mapeamento e institucionalização de 30 polos criativos, distribuídos nas cinco regiões do país; e i) qualificação de 60 mil profissionais criativos.

Já o objetivo 0784 destina-se a “promover o direito à memória dos cidadãos brasileiros, preservando, ampliando e difundindo os acervos museológicos, bibliográficos, documentais e arquivísticos e apoiando a modernização e expansão de suas instituições, redes, unidades e serviços”, sendo suas metas: a) atingir 120 novos municípios dispondo de ao menos uma unidade museológica; b) fazer com que 15,5 milhões de pessoas visitem anualmente os museus brasileiros; c) aumentar em 30% o público atendido no acesso aos acervos que compõem o patrimônio bibliográfico e arquivístico brasileiro; d) modernizar 100 unidades museológicas; e) realizar 800 oficinas de capacitação no setor museal, com 24 mil pessoas capacitadas.

Para o período de 2016 a 2019, o PPA apresenta, de forma que se assemelha à versão anterior, o Programa Temático 2027 – Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento, que estabelece, conforme a nova metodologia, três indicadores, a saber: a) aspecto cultural no Índice de Competitividade do Turismo Nacional; b) emprego formal no setor cultural; e c) recursos públicos federais para a Cultura em relação ao PIB. O primeiro deles, o Índice de Competitividade do Turismo Nacional, é indicador elaborado pelo Ministério do Turismo com a função de avaliar a competitividade dos destinos turísticos nacionais, mediante diferentes critérios, entre os quais se inclui o índice “aspectos culturais”, que engloba a produção cultural associada ao turismo, o patrimônio histórico e cultural e a estrutura municipal de apoio à cultura.<sup>76</sup> Da mesma forma, o indicador “emprego formal no setor

---

<sup>76</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. *Índice de Competitividade do Turismo Nacional: Relatório Brasil 2014*, p. 49.

cultural” e o percentual de “recursos públicos federais para a área da Cultura em função do PIB” são mensuráveis de forma precisa, segundo indicadores oficiais. O problema, no entanto, é que esses índices podem não ser suficientes para avaliar se os objetivos do referido Programa foram atingidos.

Vejam-se quais são, portanto, os objetivos do Programa 2027 no PPA 2016-2019, identificados conforme o respectivo código. Entre eles, estão: fortalecer o Sistema Nacional de Cultura com a qualificação da Gestão Cultural, a valorização da participação social e a integração com entes federados (0779); preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro (0783); fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, a ampliação da produção, a difusão e o acesso às obras audiovisuais (0785); estimular a criação e fortalecer a produção e a difusão cultural e artística (0786); ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais (0787); produzir, preservar e difundir o conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura e educação e de formação artística e cultural (0788); e, finalmente, fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país (1085).

Aqui, já se pode notar o maior distanciamento entre os objetivos e os indicadores. Os objetivos mencionados têm amplo significado, muitos dos quais não se deixam medir suficientemente pelos indicadores propostos (Índice Competitividade no Turismo, volume de recursos e empregos do setor cultural). Esses indicadores não seriam o bastante para construir políticas e avaliar resultados de objetivos como preservação da memória e do patrimônio cultural, ou valorização da participação social, apenas para citar alguns dos anteriormente citados. O volume de recursos, bem como o incentivo da gestão regional e local ao setor cultural de seus municípios, pode indicar, com maior ou menor precisão, a importância das políticas culturais, mas há carência de indicadores mais precisos para formular e acompanhar o desenvolvimento de políticas nesse setor.

Contudo, boa parte das metas relacionadas com os objetivos da programação cultural apresentam-se de forma precisa e oferecerem critérios de avaliação para sua orçamentação. É verdade que algumas delas são genéricas, como se verifica no Objetivo 0779, que tem como uma de suas metas a instituição do sistema de participação social do MinC (meta 04LX). Deve-se dizer, no entanto, que esta não é a conclusão que se depreende de uma análise geral dos objetivos, os quais permitem sua quantificação a partir de metas claras. Para ilustrar, veja-se o caso do Objetivo 0788, que tem como metas “criar e implementar o Programa Nacional de Formação Artística e Cultural, com concessão de bolsas e/ou prêmios para 5.000 pessoas”

(meta 04KV) e, ainda, “produzir e difundir 570 estudos, pesquisas e eventos sobre cultura no Brasil” (meta 04SE). O mesmo se diga do Objetivo 1085, que pretende “mapear as cadeias econômicas de ao menos 6 segmentos culturais” (meta 04JM) e “apoiar 100 projetos de inovação e empreendedorismo em diversos setores culturais” (meta 04JN), entre outros. Da mesma forma, o Objetivo 0783, que pretende preservar a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiros, tem por metas ampliar de 38 para 50 o número de bens culturais de natureza imaterial reconhecidos (meta 04JP), ampliar em 5% a quantidade de bens tombados em macrorregiões do país (meta 04JQ), fomentar 600 atividades culturais de povos, comunidades tradicionais e grupos de culturas populares (meta 04JT), entre outros. Ainda que se argumente que as metas quantitativas não são suficientes para aferir a qualidade das políticas desenvolvidas, há parâmetros mais claros para a tradução dos objetivos em recursos orçamentários.

Um comparativo com o Plano Nacional de Cultura e o documento que lista as suas 53 metas não permite identificar uma perfeita sincronia, como se verá de alguns exemplos.

Para citar um caso bastante objetivo, veja-se a meta 26 do PNC, de 2011, “12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador (Vale-cultura)”, que está contemplado no PPA federal 2016-2019 na meta 04JZ, “Beneficiar 2 milhões de trabalhadores pelo Programa de Cultura do Trabalhador – Vale-cultura”. O PNC pretende ver suas metas cumpridas até 2020, e o PPA até 2019, e este último coloca como meta 2 milhões de trabalhadores beneficiados, enquanto o PNC previa 12 milhões; é evidente que não será no ano de 2020 que 10 milhões de trabalhadores serão beneficiados, deixando evidente ser uma meta do PNC já antecipadamente fracassada.

Situação semelhante observa-se na meta 23 do PNC, que prevê “15 mil Pontos de Cultura em funcionamento, compartilhados entre o governo federal, as Unidades da Federação (UF) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC)”, enquanto o PPA 2016-2019 contempla a meta 03W6: “Fomentar 5 mil Pontos de Cultura, em consonância com a Política Nacional Cultura Viva”. Valem as mesmas observações do item anterior, acrescentando que a redação dos documentos ainda mostra alguma discrepância, uma vez que o primeiro faz referência a “pontos em funcionamento”, ao passo que o segundo usa a expressão “fomentar”, o que não permite concluir pela identidade das pretensões.

Outras vezes, não se observa uma precisão das metas que se pretende alcançar nos vários documentos, dificultando que o cotejamento permita constatar



tar o exato conteúdo. Nas metas do PNC, há três delas (metas 12, 13 e 14) que se referem à disciplina de Artes, com a seguinte dicção: “Meta 12) 100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de Arte no currículo escolar regular com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural”; “Meta 13) 20 mil professores de Arte de escolas públicas com formação continuada”; e “Meta 14) 100 mil escolas públicas de educação básica desenvolvendo permanentemente atividades de Arte e Cultura”. O PPA 2016-2019, por sua vez, contempla o tema na Iniciativa 067K, cuja redação é: “Articulação junto ao MEC de apoio à melhoria da infraestrutura física e pedagógica, contemplando as necessidades para qualificação da disciplina Artes e realização de atividades artísticas e culturais nas escolas de educação básica”. Em outras palavras, não há clareza suficiente que permita relacionar ambos os documentos de planejamento de modo a identificar exatamente o que se pretende, a fim de não só conduzir o gestor a implementar as ações na direção correta, mas também permitir que se exerça o controle formal e social sobre a aplicação dos recursos e os resultados obtidos, constatando a eficiência, eficácia e efetividade das ações implementadas, nem produzir elementos capazes de retroalimentar o planejamento subsequente de modo a aperfeiçoar as políticas públicas neste item específico.

Em muitas oportunidades, a comparação é complexa, ante a imprecisão de indicadores e mecanismos de aferição e medição. A meta 25 do PNC, por exemplo, consiste em “Aumento em 70% nas atividades de difusão cultural em intercâmbio nacional e internacional”, e o PPA 2016-2019, no que mais se aproxima, contém a meta 02MT, “Apoiar 7.000 atividades de difusão cultural em intercâmbio, nacional e internacional”, o que não deixa margem para que se possa com segurança saber se há ou não aderência entre elas.

E os exemplos se multiplicam. Qualquer análise minuciosa evidenciará muitos outros. Isso deixa evidente e demonstra o que se tem procurado insistir como aspecto que precisa ser corrigido no sistema de planejamento governamental brasileiro, que é a estruturação organizada do ordenamento jurídico, de modo que sejam perfeitamente compatíveis as regras aplicáveis, com linguagem única e coerência, observadas a compatibilidade e hierarquia das normas e a adequação dos instrumentos que as veiculam, verificadas ainda as competências dos órgãos que as emitem, de modo a tornar o planejamento um conjunto de normas que forme um sistema coeso e bem estruturado, sem o qual não é possível conferir segurança jurídica e respeitabilidade.

### 7.2.2.1 *Planejamento orçamentário do setor de cultura no Estado de São Paulo | Considerações críticas*

No Estado de São Paulo, que aderiu ao Sistema Nacional de Cultura em 2013,<sup>77</sup> mas ainda não aprovou seu Plano Estadual de Cultura, o PPA 2016-2019 é orientado por quatro diretrizes, estabelecendo 11 Objetivos Estratégicos,<sup>78</sup> destacando-se para o setor de cultura o Objetivo Estratégico 5: “População com pleno exercício dos direitos de cidadania, como direito à justiça, à proteção social básica, à cultura, ao esporte ao lazer”. Os objetivos estratégicos “exprimem uma visão de desenvolvimento de longo prazo, enquanto os programas definidos no âmbito do PPA, por terem um horizonte de médio prazo, devem contribuir para o alcance desses objetivos”.<sup>79</sup>

Há nove programas diretamente voltados ao setor de Cultura, tendo oito deles a Secretaria da Cultura como responsável: “Difusão cultura, bibliotecas e leitura” (1201); “Formação cultural” (1203); “Rádios, TVs educativas e novas mídias” (1206); “Gestão da política estadual de cultura” (1213); “Museus” (1214); “Preservação do patrimônio cultural” (1215); “Fomento cultural e economia criativa” (1218); “Integração das culturas latino-americanas” (1221); e o “Arquivo do Estado – preservação e gestão documental” (5104), sob comando da Secretaria de Governo.<sup>80</sup> Os programas descrevem o objetivo, o público-alvo, abrangência espacial, os indicadores de resultado, o produto, os indicadores de produto, as metas e os valores previstos para o período do plano.

Na lei orçamentária de 2016 (Lei Estadual n. 16.083, de 28 de dezembro de 2015), a Secretaria da Cultura (Órgão 12.000)<sup>81</sup> é a responsável pelos programas

<sup>77</sup> Por meio do Acordo de Cooperação Federativa firmado, em 6 de setembro de 2013, entre a União e o Governo do Estado de São Paulo, nos termos da Portaria 156 do Ministério da Cultura, de 6 de dezembro de 2012. Disponível em: <[http://www.planoestadualdecultura.sp.gov.br/?page\\_id=7](http://www.planoestadualdecultura.sp.gov.br/?page_id=7)>. Acesso em 24. out. 2016.

<sup>78</sup> Vale destacar que o Estado de São Paulo acolheu formalmente a metodologia do Orçamento por Resultados (OpR), objeto de referência no item 2.2.4 deste trabalho, conforme o Decreto Estadual n. 57.598, de 5 de abril de 2012, e o documento *Orçamento por resultados no Estado de São Paulo: experiência, desafios e perspectivas*, de 2015.

<sup>79</sup> BRASIL. Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Plano Plurianual 2016-2019*, p. 12.

<sup>80</sup> Não difere substancialmente do PPA anterior, período de 2012 a 2015 (Lei Estadual n. 14.676, de 2011), em que os programas eram “Difusão cultura, bibliotecas e leitura” (1201), “Formação cultural” (1203), “Rádios, TVs educativas e novas mídias” (1206), “Gestão da política estadual de cultura” (1213), “Museus” (1214), “Preservação do patrimônio cultural” (1215), “Bibliotecas e leitura” (1216), “Complexo Cultural Luz” (1217), “Fomento cultural e economia criativa” (1218), “Sistema Paulista de Música” (1219) e “Comunicação social” (2826), sob comando da Casa Civil.

<sup>81</sup> Cujá dotação total atribuída no Orçamento de 2016 é de R\$ 822.585.818,00. No Orçamento de 2020, a Secretaria da Cultura e Economia Criativa tem dotação de R\$ 873.627.518,00.

citados (exceto o “Arquivo do Estado – preservação e gestão documental”), reproduzidos com os respectivos elementos que os compõem, como as ações, os grupos de despesa, a fonte de recurso e a respectiva dotação, evidenciando que, no Estado de São Paulo, o PPA tem clara natureza orçamentária, com a especificação dos valores previstos para o período de vigência do plano, guardando, nesse aspecto, perfeito alinhamento com a Lei Orçamentária Anual.

Ao cotejar o Plano Nacional de Cultura com o PPA e a LOA do Estado de São Paulo, depara-se com o problema recorrente em praticamente todos os setores e órgãos no que tange ao planejamento orçamentário, sendo possível identificar uma intensidade maior: a existência de normas de tal forma amplas e vagas que permitem ajustar praticamente todas as ações governamentais no plano, o que, de um lado, como já mencionado, evita incompatibilidades, mas demonstra a falta de especificidade das normas de planejamento, como se pode constatar no Plano de Cultura. Uma análise dos programas mencionados não encontrará dificuldade para inseri-los nas 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações do Plano Nacional de Cultura. O que faz com que o documento – que, no caso, é uma lei, por estar regularmente veiculado pelo instrumento normativo adequado – perca sua função de estabelecer prioridades, que é a função por excelência das normas de planejamento. Deixa, por conseguinte, ampla liberdade aos demais entes da federação para elaborar e implantar as políticas públicas no âmbito do setor de Cultura, no que tange ao aspecto legislativo.

Em se tratando das características do setor, é recomendável haver maior liberdade de ação, tendo em vista as peculiaridades regionais e a diversidade cultural, que devem ser respeitadas e incentivadas. No entanto, dificultam estabelecer normas de planejamento que tenham caráter nacional e sejam balizadoras das ações dos demais entes da federação. Torna-se necessário um especial cuidado na construção de políticas públicas e no respectivo desdobramento em programas governamentais que possam, ao mesmo tempo, acolher as particularidades e diversidade e ser abrangentes de modo a beneficiar toda a sociedade em seus mais variados aspectos e em toda a federação.

Há que se levar em consideração ainda a particularidade do setor de Cultura, que implementou o sistema de “planejamento voluntário por adesão”, o que, em tese, incentiva os demais entes federativos subnacionais a elaborarem seus planos atendendo a suas peculiaridades e características próprias, tanto no aspecto geral do planejamento da cultura, por meio dos planos de cultura, quanto do planejamento orçamentário formalizado nas leis orçamentárias, de modo a permitir a adesão, sem causar incompatibilidade de normas, tendo acesso aos recursos disponibilizados pelo governo central.

Analisando sob esse aspecto, vê-se que pode ocorrer, na prática, a situação justamente oposta à da hipótese há pouco mencionada. Ficando a União com a possibilidade de impor seu planejamento aos demais entes da federação, ainda que a adesão seja voluntária, a gestão dos recursos praticamente forçará os demais entes da federação à adesão, formalmente voluntária, mas imprescindível para ter acesso a recursos que serão necessários para a implementação de ações no setor, nos termos estabelecidos pelo governo central. Situação que somente poderá ser evitada com um difícil e complexo sistema de coordenação administrativo-financeira, por meio de um “ajuste fino” das normas que instituem os referidos planos e as condicionais e cláusulas dos instrumentos de adesão, que deverão ser, por um lado, suficientemente claras e específicas para permitir uma adequada implementação, correta aplicação dos recursos e suscetíveis de controle, e, de outro, amplas o bastante para não mitigarem a necessária liberdade exigida para respeitar as diferentes formas de expressão cultural.

### 7.3 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO GOVERNAMENTAL DA SAÚDE

A saúde é e sempre foi prioridade nacional, presente na agenda interna e externa brasileira por meio de diversas fontes. No âmbito internacional, o Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, em seu art. 25, trata a saúde como condição necessária a uma vida digna.<sup>82</sup> Internamente, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil expressos no art. 3º da Constituição somente serão alcançados com uma administração pública capaz de assegurar amplo acesso a um sistema de saúde eficiente para toda a população. Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional,<sup>83</sup> erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais

<sup>82</sup> “Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948).

<sup>83</sup> “Estudos do Ministério da Saúde (BRASIL, 2005) destacam a atenção especial dedicada por muitos acadêmicos e organismos internacionais ao papel da saúde, aqui entendida como condição *sine qua non* para o desenvolvimento. Tais estudos destacam os seguintes efeitos que podem advir de uma assistência adequada à saúde da população: aumento da renda dos indivíduos, empregabilidade do mais baixo estrato de renda da sociedade, melhoria da capacidade de aprendizado da população e incremento da expectativa de vida. Em síntese, a melhoria do

e regionais e promover o bem de todos sem saúde, pois, em suas concepções mais contemporâneas, esse direito constitui uma das manifestações mais importantes da promoção do bem-estar. No preâmbulo do documento constitutivo da Organização Mundial da Saúde (OMS), a saúde é, justamente, definida como “o estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não meramente a ausência de doença ou enfermidade”.<sup>84</sup> Em sua dimensão jurídica, apropria-se, como destaca Sueli Dallari, tanto da ideia de liberdade quanto de igualdade: como direito individual, garante, de forma ampla, a livre escolha da forma de relacionar-se com o meio ambiente e dos recursos médico-sanitários empregados em caso de doença; por sua dimensão social, por sua vez, prescreve a oferta de serviços aos que necessitam e a adoção de medidas de ordem pública necessárias para a prevenção de doenças.<sup>85</sup>

Um sistema de saúde somente poderá se aproximar desse ideal com uma administração competente e eficiente, tornando imprescindível um planejamento bem construído, organizado e executado, que permita o adequado aproveitamento dos recursos públicos destinados ao setor, e uma gestão capaz de bem coordenar todos os atores envolvidos nessa política pública, que inclui o setor público, com todos os entes da federação, o setor privado e o terceiro setor. É no qual o aspecto orçamentário tem fundamental relevância.

A Constituição Federal dá especial atenção à saúde, dedicando seção específica para tratar do tema (Seção II – arts. 196 a 200, do Capítulo II – Da Seguridade Social, do Título VIII – Da ordem Social). Ao inserir o direito à saúde nesses capítulos, a Constituição Federal associou-o, portanto, a políticas públicas, as quais, nos termos do art. 196, devem ter por finalidade a promoção do bem-estar do indivíduo em sociedade a partir de uma concepção de todo compatível com o já mencionado tratamento conferido ao tema pela OMS. Assim, a saúde é “um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196), ações e serviços estes que “integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único”, financiado com recursos “do orçamento da seguridade

---

nível da saúde da população contribui para o desenvolvimento socioeconômico do país como um todo” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 693/2014* – TCU – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 26.3.2014, p. 91).

<sup>84</sup> No original, “health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, *Constituição (Preâmbulo)*, 1946).

<sup>85</sup> DALLARI, Sueli G. O direito à saúde. *Revista de Saúde Pública*, p. 57-63.

social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes” (art. 198), cuja execução pode ser feita diretamente, por todas as esferas de governo, e também por meio de terceiros e pessoas físicas e jurídicas de direito privado (art. 197).

Um sistema de saúde que, como bem registrado pelo Tribunal de Contas da União, “tem o grande desafio de prestar assistência à saúde para toda população brasileira, assegurada a observância aos princípios da universalidade, equidade e integralidade”. E sujeita a uma restrição de recursos que tende a se tornar mais severa, pois “a Administração Pública dispõe de um orçamento limitado para atender uma demanda crescente por diagnósticos e tratamentos, a qual é incrementada pelo aumento do quantitativo populacional, pela transição epidemiológica, pelo aumento da longevidade e pelas inovações tecnológicas”.<sup>86</sup>

As diretrizes do SUS, estabelecidas no art. 198 da Constituição – descentralização, atendimento integral e participação da comunidade –, evidenciam a importância dos instrumentos de federalismo cooperativo, imprescindíveis para o adequado funcionamento desse sistema descentralizado. E a democratização exigida pela participação da comunidade, como se verá, influenciará também no planejamento, pela forma de elaboração e construção dos planos que orientarão o sistema.

A relação entre a saúde e a seguridade social se estabelece nitidamente, do ponto de vista financeiro, por meio da previsão dos meios de financiamento das políticas públicas de saúde. O sistema de saúde, organizado na forma de um “Sistema Único de Saúde (SUS)” é financiado pelo orçamento da seguridade social, o qual destina recursos aos programas orçamentários correspondentes a partir das receitas designadas. A elaboração e a execução dos programas compreendem, pois, uma complexa organização administrativa, cuja gestão e planejamento precisam ser feitos de forma coordenada e eficiente, para evitar desperdício de recursos materiais, humanos e financeiros e comprometimento dos objetivos a serem alcançados.

Complexidade que se intensifica por ser um sistema que se insere no âmbito desse federalismo cooperativo, com a participação de todos os entes da federação, com compartilhamento de recursos financeiros, materiais e humanos, exigindo uma coordenação entre eles que permita desenvolver as políticas públicas do setor de forma harmônica e eficiente, evidenciando ainda mais a relevância do planejamento, especialmente no que tange ao seu aspecto orçamentário.

---

<sup>86</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 693/2014* – TCU – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 26.3.2014, p. 91 e 167.

A gestão descentralizada que caracteriza o SUS gera um descompasso entre o ente federado executor da política que necessita de recursos para tanto, no nível mais descentralizado, e o ente central, que concentra a arrecadação. Torna necessário um complexo e sofisticado mecanismo de transferências intergovernamentais, instrumentalizado por meio dos fundos de saúde.<sup>87</sup>

E torna o planejamento de mais difícil operacionalização, no que não difere de outras áreas de atuação governamental com características semelhantes. Tendo cada ente da federação seu orçamento e autonomia para gerenciá-lo, orçamento este que se insere em seu sistema próprio de planejamento orçamentário (com PPA, LDO e LOA), a inserção em um sistema coordenado de planejamento com os demais entes da federação torna-se mais complexa, sujeita a várias questões, especialmente no aspecto jurídico, que devem ser superadas, viabilizando a implantação e o adequado funcionamento na forma de um sistema único. O planejamento do setor de saúde não pode, por conseguinte, ser construído com base apenas nas leis próprias de planejamento orçamentário de cada ente federado, o que inviabilizaria um sistema único coeso.<sup>88</sup>

O planejamento no setor de saúde, ao menos em seu arcabouço normativo, avançou significativamente, em especial a partir da elaboração do Plano Nacional de Saúde 2004-2007, publicado em dezembro 2004, e a criação do PlanejaSUS, conforme será mais bem detalhado nos itens subsequentes, após as considerações sobre a organização do planejamento no âmbito do sistema nacional de saúde. Não obstante, ver-se-á que apresenta deficiências de diversas naturezas que comprometem o seu bom funcionamento, mostrando que está ainda distante do ideal, em um sistema do qual se esperam bons resultados com o melhor aproveitamento dos recursos públicos.

---

<sup>87</sup> Constituição, art. 77, § 3º, do ADCT; Lei Complementar n. 141/2012, art. 14; Lei n. 8.080/1990, arts. 33 e 34; Lei n. 8.142/1990, art. 4º.

<sup>88</sup> Nesse sentido, manifestamo-nos: “Em virtude da sua autonomia, União, Estados e Municípios possuem, cada um deles, governantes que são eleitos pelo voto direto da respectiva população, o que leva a um verdadeiro *mosaico político*, com prefeitos, governadores e presidente oriundos de partidos, ideologias e estilos diferentes. Ademais, deve-se considerar que os prefeitos dos mais de 5.000 municípios brasileiros são eleitos na metade do mandato dos governadores e presidente da República. Tudo isso demonstra o quanto é árduo alcançar uma atuação coordenada e cooperativa em função de objetivos comuns, a qual é exigida para o funcionamento adequado da política pública de saúde” (CONTI, José Mauricio; SANTOS, Ricart César C. A saúde pública no Brasil: breve análise de suas complexidades à luz do direito financeiro. In: COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glaudo Salomão. *Dilemas na Constituição*. Belo Horizonte: Forum, 2017, p. 389-400).

### 7.3.1 Organização do planejamento do SUS

Em diversos aspectos da organização do planejamento orçamentário da saúde, nota-se a relevância da articulação federativa, que ganha especial destaque neste setor. A saúde, em face de suas peculiaridades, teve de construir um modelo especial de organização orçamentária, especialmente em razão da intensa e necessária coordenação entre os diversos entes, com as consequentes interconexões entre seus orçamentos. Nesse campo, apesar de todos os desafios, a descentralização de encargos promovida após a Constituição de 1988 não significou, para o setor da Saúde, a mesma desorganização observada em relação a outras políticas setoriais. Como bem destaca Fernando Abrucio,

“(a) saúde é, sem dúvida alguma, a política pública de maior destaque no quadro federativo desde a Constituição de 1988. O modelo de descentralização proposto foi construído por muitos anos de lutas contra a centralização dos programas e da gestão dos recursos, com destaque para a atuação de sanitaristas e profissionais da área médica que constituíram, junto com lideranças locais e movimentos sociais, aquilo que alguns denominam de ‘partido da saúde’ – a que hoje se somam a burocracia setorial e diversos políticos, muitos com origem na área”.<sup>89</sup>

Parte essencial da reforma das políticas de saúde implementadas a partir das disposições da Constituição Federal foi a criação de um sistema de planejamento setorial que, em tese, mostra-se de forma a permitir um bom funcionamento. Essa organização orçamentária deu-se em torno dos princípios que articulam a ação do SUS: a universalidade; a integralidade; e a igualdade de assistência. Como esses princípios partiam da ideia da descentralização e da municipalização, a integração em torno de parâmetros nacionais de funcionamento apenas seria possível a partir de uma articulação federativa consistente. Os pilares dessa organização surgiram com os critérios de planejamento do SUS basicamente delineado nas Leis ns. 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.142, de 28 de dezembro de 1990, com disposições também na Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012, que organizam o funcionamento dos serviços de saúde em âmbito nacional, destacando-se os arts. 36 a 38 da Lei n. 8.080, nos quais se concentram as normas sobre planejamento e orçamento.

Viabiliza-se assim uma sistematização que permite dar maior coesão ao planejamento financeiro de todo o sistema, de modo a integrar os entes da federação em torno dos objetivos comuns do setor, criando-se uma estrutura de planejamento

<sup>89</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, p. 58.



orçamentário setorial de caráter nacional, fundamental para garantir o funcionamento de um sistema que se propõe ser único, institucionalizando um conjunto de políticas públicas no âmbito de nosso federalismo cooperativo de forma eficiente.<sup>90</sup>

A Lei n. 8.080/1990 atribui à direção nacional do SUS a responsabilidade de “elaborar o planejamento estratégico nacional no âmbito do SUS em cooperação com Estados, Municípios e o Distrito Federal” (art. 16, VIII).

O Capítulo III da Lei n. 8.080 cuida do planejamento e orçamento, estabelecendo que o processo de planejamento e orçamento será “ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União” (art. 36). A Lei Complementar n. 141/2012 vem no mesmo sentido para confirmar e complementar: “O processo de planejamento e orçamento será ascendente e deverá partir das necessidades de saúde da população em cada região, com base no perfil epidemiológico, demográfico e socioeconômico, para definir as metas anuais de atenção integral à saúde e estimar os respectivos custos” (art. 30, § 1º).

A técnica do “planejamento ascendente” é um dos principais mecanismos para garantir o princípio da unicidade do SUS. É extremamente importante, pois assegura uma participação mais efetiva e direta da população e dos órgãos envolvidos na elaboração e execução da política,<sup>91</sup> permitindo não só maior democratização nas decisões, mas também, e principalmente, a possibilidade de conhecer e atender as peculiaridades locais, o que, em matéria de política pública de saúde, é fundamental, dada a diversidade e as peculiaridades das necessidades públicas no setor. “Uma forma moderna de democratizar a eleição das prioridades no âmbito da saúde, por meio de técnica orçamentária do tipo *bottom-up*, dando-se atenção diferenciada à esfera de governo local, cuja proximidade da população é maior, e mais

---

<sup>90</sup> CONTI, José Mauricio; SANTOS, Ricart César C. A saúde pública no Brasil: breve análise de suas complexidades à luz do direito financeiro, cit.

<sup>91</sup> Inserindo-se no contexto de uma evolução da participação da população nas áreas de atuação do governo federal. Roberto Pires, Lucas Amaral e José Carlos dos Santos colocam com propriedade, em precisa análise sobre a questão da participação social no planejamento, que “o processo de disseminação e crescente incorporação de mecanismos de participação social, iniciado na década de 1990, prossegue de forma a alcançar a esfera nacional. Principalmente a partir de 2003, iniciou-se um esforço sistemático de adoção de formas de interação com a sociedade civil em diferentes áreas de atuação do Governo Federal” (Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JR., José Celso; GARCIA, Ronaldo Coutinho (Org.). *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina*, p. 121).

capaz de entender as necessidades locais. Trata-se de medida de especial relevância na área da Saúde, em que as especificidades das necessidades públicas são bastante peculiares em matéria territorial, tornando mais adequada e eficiente a prestação dos serviços se compatibilizados com as necessidades locais”, como já nos referimos em outra oportunidade.<sup>92</sup>

A Lei Complementar n. 141/2012 deu-lhe ênfase e suporte, ao explicitar no art. 30 que “os planos e metas regionais resultantes das pactuações intermunicipais constituirão a base para os planos e metas estaduais, que promoverão a equidade inter-regional” (§ 2º) e “os planos e metas estaduais constituirão a base para o plano e metas nacionais, que promoverão a equidade interestadual” (§ 3º).

É um bom exemplo do moderno sistema de “planificación multiescalar participativa”, que assegura a participação dos cidadãos e fomenta a coordenação de esforços em uma via de mão dupla, em que o Estado, com seus vários níveis de governo, a sociedade civil e o setor privado estabelecem estratégias para melhorar a vida das pessoas.<sup>93</sup>

Consiste, no entanto, em uma técnica cujas implantação e execução mostram-se bastante complexas, dada a evidente dificuldade em ouvir todos os envolvidos de forma sistemática e organizada, e traduzir todas essas necessidades na construção de políticas públicas capazes de atendê-las adequadamente.

Acrescente-se a dificuldade de boa parte dos Municípios em elaborar e gerenciar sistemas de planejamento que sejam consistentes e reflitam os interesses e as necessidades da população, ante a deficiência de recursos materiais e humanos, como já foi apontado pelo Tribunal de Contas da União em auditoria no sistema,

<sup>92</sup> CONTI, José Mauricio; SANTOS, Ricart César C. A saúde pública no Brasil: breve análise de suas complexidades à luz do direito financeiro, cit.

<sup>93</sup> Vale destacar alguns trechos do original: “Un enfoque de planificación participativa busca garantizar la representación de los intereses de los ciudadanos/as, y la coordinación de esfuerzos. Esto supone una coordinación de doble vía: desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo. Con ello se construye una planificación multiescalar como modelo de gestión pública, donde el Estado, la sociedad civil y el sector privado acuerdan estrategias y líneas de acción para mejorar la calidad de vida de la gente. La planificación multiescalar es un proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo, con múltiples esfuerzos por niveles del Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo” (SANDOVAL, Carlos; SANHUEZA, Andrea; WILLINER, Alicia. *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad*. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, p. 18).

que resultou em recomendação ao Ministério da Saúde para que “desenvolvesse ações estratégicas de capacitação voltadas para a elaboração do Plano Municipal de Saúde, incluindo a redação de roteiro simplificado para subsidiar os gestores locais quando da feitura desse Plano”.<sup>94</sup>

A base das atividades e programações do SUS é feita por meio de planos de saúde em cada unidade federativa e o financiamento previsto nas respectivas propostas orçamentárias. Estados, Municípios e o Distrito Federal deverão elaborar seus respectivos planos de saúde, requisito para que possam receber os recursos, sendo vedadas as transferências intergovernamentais para o financiamento das ações não previstas nos planos de saúde<sup>95</sup> – o que é importante para o planejamento, pois, ao vincular o recebimento de recursos à existência de planos, cria uma exigência de planejamento e garante um arcabouço jurídico que melhor direciona os recursos transferidos.

As diretrizes para a elaboração dos planos de saúde são estabelecidas pelo Conselho Nacional de Saúde,<sup>96</sup> “órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários” que “atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente”,<sup>97</sup> em uma demonstração da implementação diretriz do SUS que prevê a participação da comunidade e influencia no planejamento.

Fragilidades jurídicas, que se evidenciam em vários setores, estão presentes também no setor de saúde. É o que se vê na definição de aspectos importantes da priorização estabelecida pelo planejamento por meio de normas de natureza infra-legal, inadequadas para políticas de âmbito nacional. O sistema de planejamento do SUS teve suas principais linhas delineadas na Portaria do Ministério da Saúde n. 366, de 22 de fevereiro de 2006, sendo ato do Ministério da Saúde, que divulga o Pacto pela Saúde, consolidando o SUS, com três componentes: Pacto pela Vida; Pacto em Defesa do SUS; e Pacto de Gestão.

É interessante, no entanto, fazer referência, ainda que breve, a alguns dos pontos do documento, o que permite tentar avançar na tentativa de identificar as prioridades

---

<sup>94</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 693/2014* – TCU – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 26.3.2014, p. 97. Registra o acórdão que a recomendação ainda não havia sido implementada (p. 98).

<sup>95</sup> Lei n. 8.080/1990, art. 36.

<sup>96</sup> Lei n. 8.080/1990, art. 37.

<sup>97</sup> Lei n. 8.142/1990, art. 1º, § 2º.

do sistema. E fazer notar também uma dificuldade que permeia boa parte do planejamento do setor público, que é a constatação de que não se conseguem estabelecer prioridades com absoluta especificidade e clareza, prevalecendo uma tendência de abranger todos os aspectos relevantes, sem nada excluir. O que acaba, por vezes, quando não sempre, inutilizando a função de estabelecer prioridades escolhidas democraticamente e que sejam juridicamente consolidadas, capazes de orientar o administrador público em suas ações, o que já foi objeto de referência anteriormente.

O Pacto pela Saúde, em seu componente de Pacto de Gestão, apresenta, na forma de eixos, os aspectos mais relevantes para o planejamento da saúde: descentralização; regionalização; financiamento; programação pactuada e integrada; regulação; participação e controle social; planejamento; gestão do trabalho; e educação na saúde. No Anexo II (Diretrizes Operacionais do Pacto pela Saúde em 2006 – consolidação do SUS), item III (Pacto de Gestão), estabelece as diretrizes para a gestão do SUS, nas quais se insere o Planejamento (item 4), fixando suas diretrizes, objetivos e prioridades.

São cinco as prioridades do Pacto da Saúde no âmbito do planejamento:

- a) adoção das necessidades de saúde da população como critério para o processo de planejamento no âmbito do SUS;
- b) integração dos instrumentos de planejamento, tanto no contexto de cada esfera de gestão quanto no do SUS como um todo;
- c) institucionalização e fortalecimento do PlanejaSUS, com adoção do processo de planejamento, neste incluídos o monitoramento e a avaliação como instrumento estratégico de gestão do SUS;
- d) revisão e adoção de um elenco de instrumentos de planejamento – como planos, relatórios e programações – a serem adotados pelas três esferas de gestão, com adequação dos instrumentos legais do SUS no tocante a este processo e instrumentos dele resultantes;
- e) cooperação entre as três esferas de gestão para o fortalecimento e a equidade do processo de planejamento do SUS.

Nesse sistema de planejamento definido pela Portaria n. 399, estabelecem-se “blocos” para o financiamento (os objetivos do financiamento): atenção básica; atenção de média e alta complexidade; vigilância em saúde; assistência farmacêutica e gestão do SUS.

São eixos prioritários para a aplicação de recursos: estímulo à regionalização e investimentos para a atenção básica.

No que tange à regionalização, os principais instrumentos de planejamento são o Plano Diretor de Regionalização (PDR), o Plano Diretor de Investimento (PDI) e a PPI (Programação Pactuada e Integrada). Esta última deve estar “inserida no processo de planejamento e deve considerar as prioridades definidas nos planos de saúde em cada esfera de gestão”.

O planejamento regional deve expressar as responsabilidades dos gestores para com a saúde da população do território e o conjunto de objetivos e ações, cujas prioridades – estabelecidas regionalmente – deverão estar refletidas no plano de saúde de cada município e do estado. Cria-se também o Colegiado de Gestão Regional, cuja função é “instituir um processo dinâmica de planejamento regional”.<sup>98</sup>

Na parte referente à responsabilidade sanitária (Capítulo 3), são definidos os compromissos de cada esfera da federação quanto ao planejamento e à programação. São responsabilidades comuns:

- a) formular, gerenciar, implementar e avaliar o processo permanente de planejamento participativo e integrado, de base local e ascendente, orientado por problemas e necessidades na saúde (...), construindo nesse processo o plano de saúde e submetendo-o à aprovação do Conselho de Saúde correspondente;
- b) formular, no plano de saúde, a política de atenção em saúde, incluindo ações intersetoriais voltadas para a promoção da saúde;
- c) elaborar relatório de gestão anual, a ser apresentado e submetido à aprovação do Conselho de Saúde correspondente.

Desde logo, pode-se notar o que se constatará de forma mais evidente com o aprofundamento na análise do planejamento do setor de saúde: a multiplicidade de documentos elencando prioridades e estabelecendo diretrizes importantes que devem se materializar no planejamento e em seu desdobramento orçamentário.

A pluralidade de órgãos que integram o sistema de saúde e a necessidade de cooperação federativa entre entes da federação dotados de autonomia dificultam a organização harmônica do sistema, que, por suas características, exige uniformidade de propósitos. O planejamento nesse setor, à semelhança do que ocorre em outras áreas do governo, é ainda mais relevante para a boa gestão, e, ao mesmo tempo, mais difícil de viabilizar, como se poderá observar ao serem analisadas diversas questões envolvendo o complexo de normas que o regulam.

---

<sup>98</sup> Anexo II da Portaria n. 399.

### 7.3.2 PlanejaSUS

Para contornar alguns problemas ligados ao planejamento da área da Saúde, surge em 2005 a proposta do “PlanejaSUS”, importante instrumento para tornar mais eficiente o sistema.

O sistema de planejamento do Ministério da Saúde, como reconhecido pelo próprio órgão, não dispunha, à época, “de medidas que viabilizassem o aperfeiçoamento do trabalho e que possibilitassem a oportuna e efetiva melhoria da gestão do Sistema, da atenção e da vigilância em saúde, inclusive no tocante à reorientação das ações”, reconhecendo-se haver uma insuficiência no processo de planejamento do Sistema Único de Saúde, compreendendo o monitoramento e a avaliação, que contribuisse para a consolidação de um sistema que é de competência do gestor federal, a ser exercida de forma cooperada com as demais instâncias de direção do Sistema.<sup>99</sup>

O PlanejaSUS surge como um instrumento que passa a ter o propósito de complementar e aperfeiçoar o planejamento realizado pelo Sistema de Planejamento Federal (PPA, LDO, LOA, balanços orçamentários etc.).

Define-se o Sistema de Planejamento do Sistema Único de Saúde (PlanejaSUS) como “a atuação contínua, articulada, integrada e solidária das áreas de planejamento das três esferas de gestão do SUS”.<sup>100</sup>

Destaca-se a ausência de subordinação entre as áreas de planejamento do PlanejaSUS, desenvolvendo-se a ideia de organização e operacionalização por processos de harmonização, tendo como condições de funcionamento: objetivos claros; definição precisa de competências; e atenção às particularidades.

Colabora na orientação técnica dos gestores e técnicos do SUS pelo Ministério da Saúde e pelas Secretarias Estaduais de Saúde para a elaboração dos planos de saúde e relatórios de gestão, o que se torna fundamental para o funcionamento e a operação do sistema, uma vez que, após o Pacto pela Saúde, passa a ser necessário formular os planos de saúde para firmar o Termo de Compromisso de Gestão, servindo os planos também para subsidiar auditorias e controles.

O PlanejaSUS regulamenta, instrumentaliza e coordena o “processo ascendente de planejamento” fixado pela Lei Orgânica da Saúde, que, como já ressaltado, é importante e inovador, pois tem a pretensão de captar com a máxima precisão as necessidades públicas do setor, de forma localizada, o que configura um desafio a ser vencido, dada a “complexidade do perfil epidemiológico

---

<sup>99</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS): uma construção coletivas – trajetória e orientações de operacionalização*, p. 21.

<sup>100</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de planejamento do SUS (PlanejaSUS): uma construção coletivas – trajetória e orientações de operacionalização*, p. 27.

brasileiro, aliada à quantidade e diversidade dos municípios, além da grande desigualdade em saúde ainda prevalente, tanto em relação ao acesso quanto à integralidade e à qualidade da atenção prestada”.<sup>101</sup>

A necessidade de intensa cooperação federativa na política pública de saúde exige a integração dos vários atores que participam do processo de planejamento, o que destaca o caráter transversal da função de planejamento. Essa transversalidade aparece de forma clara no PPA federal para o período de 2012 a 2015, consoante se constata do documento “Plano Mais Brasil – Agendas Transversais”,<sup>102</sup> evidenciando essa tendência dos modernos sistemas de planejamento orçamentário governamental.

Para a incorporação do planejamento como instrumento de gestão do SUS por meio do PlanejaSUS, adotado pelos gestores e pelos representantes sociais, deve-se buscar seu apoio junto aos Colegiados de Gestão Regionais, às Comissões Intergestoras (CIB e CIT), aos Conselhos Nacionais de Secretários Estaduais de Saúde e de Secretarias Municipais de Saúde (CONASS e CONASEMS) e aos Conselhos de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS), sendo necessária a adesão institucional mediante a obediência à regulamentação do PlanejaSUS,<sup>103</sup> a partir da pactuação entre as três esferas de governo, de que são exemplos o monitoramento e avaliação de instrumentos básicos, conforme as Leis Orgânicas de Saúde.

A definição das responsabilidades dos entes da federação no planejamento do sistema único de saúde é tarefa evidentemente complexa, que o PlanejaSUS procura delinear da forma mais precisa e adequada possível, estabelecendo as diretrizes<sup>104</sup> nos âmbitos federal,<sup>105</sup> estadual<sup>106</sup> e municipal.<sup>107</sup>

---

<sup>101</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS): uma construção coletiva – trajetória e orientações de operacionalização*, p. 22.

<sup>102</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, 2011.

<sup>103</sup> Notadamente as Portarias ns. 3.085/2006 e 3.332/2006.

<sup>104</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS): uma construção coletivas – trajetória e orientações de operacionalização*, p. 37-44.

<sup>105</sup> São as diretrizes no âmbito federal: a) coordenação do processo nacional de planejamento do SUS, em cooperação com os estados e municípios; b) organização, implantação e implementação do PlanejaSUS em âmbito nacional; c) cooperação técnica e financeira na implantação e implementação do PlanejaSUS em cada esfera de governo, bem como para a formulação, monitoramento e avaliação dos instrumentos básicos definidos para este Sistema; d) implementação de rede, no âmbito do planejamento, voltada à articulação e integração das três esferas de gestão do SUS e à divulgação de informações e experiências de interesse do PlanejaSUS, bem como à disseminação do conhecimento técnico-científico na área; e) promoção da educação permanente em planejamento para os profissionais que atuam em planejamento no SUS; f) participação no Grupo de Planejamento da Secretaria Técnica da Comissão Intergestores Tripartite (CIT); g) formulação e apresentação, para análise e deliberação da CIT, de

propostas relativas ao funcionamento e aperfeiçoamento do PlanejaSUS e dos seus instrumentos básicos; h) mobilização e coordenação do grupo de colaboradores, composto por especialistas e profissionais que atuam nas áreas de planejamento do SUS, no processo de planejamento e orçamento na esfera federal e em instituições de ensino e pesquisa, com vistas a apoiar o MS no cumprimento de suas responsabilidades junto ao PlanejaSUS; i) apoio aos grupos de trabalho e demais fóruns da CIT em questões relativas ao planejamento no âmbito do SUS; j) organização de sistema informatizado que agregue informações gerenciais em saúde de interesse do planejamento, valendo-se dos sistemas já existentes; k) implantação, monitoramento e avaliação sistemática do processo de planejamento do SUS no âmbito federal e apoio a este processo nos estados e municípios; l) utilização dos Planos Estaduais e Municipais de Saúde como subsídio prioritário na formulação do Plano Nacional de Saúde, observada a Política Nacional de Saúde; m) sensibilização dos gestores para incorporação do planejamento como instrumento estratégico de gestão do SUS; e n) assessoria aos estados na definição de estratégias voltadas ao fortalecimento e à organização do processo de planejamento estadual.

<sup>106</sup> São diretrizes no âmbito estadual: a) organização e coordenação do PlanejaSUS no âmbito estadual e apoio a este processo nos municípios; b) apoio ao MS na implementação e no aperfeiçoamento do PlanejaSUS em âmbito nacional; c) implementação das diretrizes, metodologias, processos e instrumentos pactuados no âmbito do PlanejaSUS; d) assessoria aos municípios na definição de estratégias voltadas ao fortalecimento e à organização do processo de planejamento local e regional; e) utilização de Planos Regionais/Municipais de Saúde como subsídio prioritário na formulação do Plano Estadual de Saúde, observada a Política de Saúde respectiva; f) coordenação do processo de planejamento regional de forma articulada, integrada e participativa, com a aplicação e adaptação – às realidades locais – das metodologias, processos e instrumentos pactuados no âmbito do PlanejaSUS; g) apoio à organização e ao funcionamento dos Colegiados de Gestão Regionais; h) estímulo à criação e/ou apoio a câmaras específicas e grupos de trabalho dos CGR e CIB em questões relativas ao planejamento no âmbito do SUS; i) fortalecimento das áreas de planejamento do estado e apoio às referidas áreas municipais; j) monitoramento e avaliação das ações de planejamento no âmbito estadual e apoio aos municípios para o desenvolvimento deste processo; k) estímulo ao estabelecimento de políticas públicas de saúde de forma articulada e intersectorial; l) desenvolvimento da cooperação técnica e financeira aos municípios no âmbito do PlanejaSUS; m) promoção e apoio à educação permanente em planejamento para os profissionais que atuam no contexto do planejamento no SUS, em parceria com o MS e municípios; n) participação na implementação de rede, no âmbito do planejamento, voltada à articulação e integração das três esferas de gestão do SUS e à divulgação de informações e experiências de interesse do PlanejaSUS, bem como à disseminação do conhecimento técnico-científico na área; o) apresentação, para análise e deliberação da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), de propostas relativas ao funcionamento e aperfeiçoamento do PlanejaSUS no respectivo âmbito; p) apoio às câmaras e aos grupos de trabalho da CIB em questões relativas ao planejamento no âmbito do SUS; e q) sensibilização dos gestores para incorporação do planejamento como instrumento estratégico de gestão do SUS.

<sup>107</sup> As diretrizes no âmbito municipal são: a) coordenação, execução e avaliação do processo de planejamento do SUS no âmbito municipal, consoante os pactos estabelecidos no âmbito do PlanejaSUS; b) apoio ao estado e ao MS na implementação e no aperfeiçoamento do PlanejaSUS; c) implementação das diretrizes, metodologias, processos e instrumentos definidos de forma pactuada no âmbito do PlanejaSUS; d) sensibilização dos gestores e gerentes locais para incorporação do planejamento como instrumento estratégico de gestão do SUS; e) elaboração dos instrumentos básicos de planejamento de forma articulada, integrada e participativa, com



Trata-se de um sistema que, diante de sua visível complexidade, e considerando a falta de infraestrutura, ausência de recursos humanos e falta de qualificação e capacitação, nas três esferas de governo, especialmente nos municípios menores, apresenta dificuldades de implantação e funcionamento. Representa, contudo, um inegável avanço no rumo certo de um planejamento eficiente.

### **7.3.3 Articulação dos instrumentos de planejamento do setor de saúde**

No âmbito nacional, o principal documento de planejamento do setor de saúde é – ou deveria ser – o Plano Nacional de Saúde, que encontra base jurídica no art. 48, IV, da Constituição, ao dispor que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. A Lei Complementar n. 141/2012, em seu art. 17, § 3º, e a Lei n. 8.080/1990,<sup>108</sup> arts. 14-B, § 10, e 34, referem-se também de forma expressa ao Plano Nacional de Saúde, que será base para as transferências intergovernamentais.

Previsto também está o Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS, da competência da direção nacional do Sistema Único de Saúde (Lei n. 8.080/1990, art. 16, XVIII), elaborado em cooperação técnica com os demais entes federados.

---

a aplicação e adaptação – às realidades locais – das metodologias, processos e instrumentos pactuados no âmbito do PlanejaSUS; f) participação na implementação de rede, no âmbito do planejamento, voltada à articulação e integração das três esferas de gestão do SUS e à divulgação de informações e experiências de interesse do PlanejaSUS, bem como à disseminação do conhecimento técnico-científico na área; g) participação e promoção de capacitação em planejamento, monitoramento e avaliação, na perspectiva da política da educação permanente; h) promoção de mecanismos de articulação entre as diversas áreas da SMS (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE) e com outros setores do município; i) estímulo ao estabelecimento de políticas públicas de saúde de forma articulada e intersetorial; j) implementação do planejamento local com monitoramento e avaliação das ações propostas, bem como divulgação dos resultados alcançados; k) coordenação de ações participativas visando à identificação de necessidades da população, tendo em vista a melhoria das ações e serviços de saúde; l) operacionalização, monitoramento e avaliação dos instrumentos de gestão do SUS e retroalimentação de informações necessárias às três esferas; m) promoção da estruturação, institucionalização e fortalecimento do PlanejaSUS no município, com vistas a legitimá-lo como instrumento estratégico de gestão do SUS; n) participação no processo de planejamento regional de forma articulada, integrada e participativa, com a aplicação e adaptação – às realidades locais – das metodologias, processos e instrumentos pactuados no âmbito do PlanejaSUS; e o) apoio à organização e ao funcionamento dos Colegiados de Gestão Regionais.

<sup>108</sup> Regulamentada pelo Decreto n. 7.508, de 28 de junho de 2011.

Há ainda, de suma importância para o que se pretende desenvolver no âmbito deste trabalho, o planejamento orçamentário da saúde inserido nos Planos Plurianuais (PPA) e nas leis orçamentárias, o que será objeto de referência no próximo item.

Luiz Fernando Arantes Paulo, ao tratar do tema, destaca que “o planejamento de políticas públicas da administração federal para a área da Saúde deve ser expresso em dois planos: o Plano Nacional de Saúde (PNS) e o Plano Plurianual (PPA). Ambos estão previstos na Constituição Federal de 1988. O PPA está definido expressamente no art. 165 e presente em outros diversos dispositivos. Quanto ao PNS, corresponde ao “plano setorial”, previsto de forma genérica no art. 48, IV e referido em outros dispositivos, e expressamente disposto na Lei Complementar 141 e Lei n. 8.080-90 (...). Além do PPA e do PNS, há atualmente um terceiro plano, o Plano Estratégico, de caráter gerencial e sob a inteira governabilidade do ministro da saúde”.

No que tange ao Plano Nacional de Saúde, que deve orientar toda a ação do setor, constatam-se uma fragilidade e inadequação do sistema jurídico que comprometem a sua eficácia.

Por meio de portaria do Ministério da Saúde, são estabelecidas as “diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)”, estabelecendo como pressupostos para o planejamento a responsabilidade de todos os entes federados, de forma contínua, articulada e integrada, sendo o planejamento ascendente e integrado, compatibilizando-se os instrumentos de planejamento da saúde no âmbito administrativo (Plano de Saúde, Programações Anuais e Relatório de Gestão) com as leis de planejamento orçamentário de cada esfera de governo (PPA, LDO e LOA).<sup>109</sup>

Referida portaria define que os instrumentos para o planejamento no âmbito do SUS são o Plano de Saúde, as Programações Anuais e os Relatórios de Gestão, que devem interligar-se de forma a compor um processo cíclico de planejamento integrado, solidário e sistêmico (art. 2º, *caput* e § 1º). O Plano de Saúde é definido como o “instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera de gestão do SUS para o período de quatro anos” (art. 3º, *caput*) e “norteia e elaboração do planejamento e orçamento do governo” (art. 2º, § 2º).

O Plano Nacional de Saúde para o período de 2012 a 2015<sup>110</sup> contém a análise situacional do país no que tange às condições de saúde, suas determinantes e

---

<sup>109</sup> Portaria n. 2.135/2013, art. 1º.

<sup>110</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Plano Nacional de Saúde – PNS 2012-2015*.

condicionantes, acesso às ações e serviços e gestão, para em seguida estabelecer o objetivo, as diretrizes e as metas para o setor. Como objetivo, definiu-se “aperfeiçoar o Sistema Único de Saúde/SUS para que a população tenha acesso integral a ações e serviços de qualidade, de forma oportuna, contribuindo assim para a melhoria das condições de saúde, para a redução das iniquidades e para a promoção da qualidade de vida dos brasileiros”,<sup>111</sup> e, para alcançá-lo, estabeleceram-se 14 diretrizes, acrescidas de mais duas diretrizes transversais. A cada uma das diretrizes, são associadas as metas, em número variável, com a especificação e a quantificação do que se pretende realizar com vistas a atingi-las.

Em se tratando de planejamento de caráter nacional, como é absolutamente claro em face do que dispõe a Constituição, em um setor que opera no âmbito do federalismo cooperativo, com a participação de todos os entes da federação, com compartilhamento de encargos e recursos, a legislação a regê-lo deve dar-se por meio de normas juridicamente aptas a obrigar a todos.

O planejamento do setor de saúde é fundamental para a boa gestão, e a articulação federativa é a base para seu adequado funcionamento. Indispensável que o ordenamento jurídico nesse aspecto se estruture em normas de caráter e abrangência nacional, sendo a Lei Complementar n. 141/2012, a Lei n. 8.080/1990 e outras que as complementam insuficientes para estabelecer todas as disposições necessárias à estruturação completa e abrangente do planejamento na saúde. Muito do que se vê regulado está previsto em normas infralegais, de competência, por exemplo, do Ministério da Saúde, órgão do Poder Executivo Federal, de abrangência restrita, inadequadas para as ações no âmbito do federalismo cooperativo.

É o caso, por exemplo, do Plano de Saúde, que, em face do que dispõe a citada legislação, orienta toda a ação do setor em âmbito nacional, tendo sido baixado por ato do Ministério da Saúde, com a pretensão de vincular os demais entes da federação em suas ações e na elaboração de seus próprios planos de saúde.

Mesmo o fato de haver referência que o Plano de Saúde “observará os prazos do PPA”,<sup>112</sup> o que permite inferir estar a ele subordinado, não o legitima a impor obrigações em todos os aspectos aos demais entes federados, uma vez que estes têm autonomia para a elaboração de seus respectivos planos plurianuais, haja vista a inexistência de subordinação jurídica entre as referidas normas.

E o art. 30 da Lei Complementar n. 141, de 2012, prevê que “os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias e os planos de

---

<sup>111</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Plano Nacional de Saúde – PNS 2012-2015*, p. 68.

<sup>112</sup> Portaria n. 2.135/2013, art. 3º, § 2º.

aplicação dos recursos dos fundos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto nesta Lei Complementar”, dando margem à interpretação de que possa haver uma subordinação do PPA ao Plano de Saúde, por estar este último previsto na referida norma de natureza nacional.

No entanto, a interpretação nesse aspecto deve-se realizar de forma cuidadosa e específica, com análise das peculiaridades, uma vez que não se pode aceitar a subordinação de uma norma infralegal como orientadora de uma lei ordinária, o que ocorreria em se admitindo a subordinação do PPA ao Plano de Saúde.

Sendo assim, o disposto no art. 30 da Lei Complementar n. 141/2012 deve ser interpretado de forma a não permitir essa subordinação, mas tão somente vincular as disposições da referida legislação complementar à aplicação dos recursos dos fundos de saúde, nos termos em que nela estiverem previstos.

Note-se, ainda, a já mencionada não coincidência da vigência dos planos plurianuais, que se ligam aos mandatos,<sup>113</sup> cujos prazos diferem, uma vez que os mandatos dos governos federal e estaduais ocorrem em períodos distintos dos mandatos municipais, com conseqüente diferença no período de vigência dos planos plurianuais, o que por si só impede a perfeita sintonia entre eles e evidencia a autonomia que deve haver para elaborá-los. Somente é possível haver eventual subordinação na existência de legislação de âmbito nacional que possa dar uniformização às ações do setor – que não pode ocorrer por meio do Plano Plurianual federal, incapaz de vincular os planos dos demais entes federados.

O Plano de Saúde, da forma como veiculado, torna-se norma juridicamente frágil para as funções que tem a cumprir, no sentido de estruturar o planejamento do setor em âmbito nacional, incluídos todos os entes da federação, o que é imprescindível para dar coesão e segurança jurídica ao sistema.

Há ainda outros aspectos no planejamento da saúde que dificultam a coesão das normas que devem regulá-lo.

A previsão de um Planejamento Estratégico Nacional elaborado pela direção nacional do SUS, nos termos do art. 16 da Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/1990), cria mais um instrumento de planejamento que se soma aos planos de saúde e aos planos plurianuais, gerando uma coexistência de ao menos três instrumentos de planejamento (no âmbito federal) voltados a orientar um mesmo setor das administrações públicas dos vários entes da federação.

---

<sup>113</sup> Vigorando do início do segundo exercício financeiro do mandato ao final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.

Uma complexidade adicional a dificultar a ação dos gestores, como bem observado por Luiz Fernando Arantes Paulo:

“A elaboração de 3 planos estratégicos distintos impõe, na prática, uma dinâmica extremamente complexa de monitoramento e avaliação. O PPA possui uma rotina de monitoramento semestral, formalizado por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para o PNS, há a obrigatoriedade e prestação de contas trimestralmente, formalizada por meio do Relatório Trimestral de Prestação de Contas (RQPC) submetido à apreciação do Conselho Nacional de Saúde. O Plano Estratégico, por sua vez, tem uma dinâmica própria de monitoramento, que pode ser mensal ou em espaços maiores de tempo, de acordo com a prioridade apontada pelo ministro, e conta com um sistema informatizado próprio de acompanhamento, o Ecar”.<sup>114</sup>

Dificuldades que não se resumem à dinâmica de monitoramento e avaliação, alargando-se para outras questões, também pontuadas com precisão pelo autor.

Nas relações com o controle externo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União, na esfera federal), por exemplo, o plano considerado é o Plano Plurianual; já nas relações com os órgãos relacionados com o sistema SUS (como Conselhos e Comissões de Saúde), utiliza-se o Plano de Saúde. Já quando se trata das relações com a estrutura interna do Ministério, o documento considerado é o Plano Estratégico. Observa ainda a diversa metodologia que orientou a elaboração dos referidos planos, construídos em bases diferentes, com estruturas próprias, atributos e conteúdos distintos, ao que se acrescentam confusões de natureza semântica e conceitual, muitas vezes com uma mesma expressão sendo utilizada para designar coisas diferentes em cada plano.<sup>115</sup>

E não é só. Vale reproduzir o quadro construído pelo autor em que estabelece a comparação entre estrutura, atributos e conceitos utilizados pelo Plano Estratégico, Plano Plurianual federal e Plano Nacional de Saúde, no qual é possível observar com precisão que atributos com a mesma função podem ter conceitos distintos. Exemplifica com os “resultados” do Plano Estratégico, que muitas vezes coincidem com as “metas” do PPA e do PNS.

Planos estratégicos no Ministério da Saúde: comparação entre estrutura, atributos e conceitos.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Planejamento por resultados ancorado em competências: uma proposta para a saúde*, p. 16.

<sup>115</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Planejamento por resultados ancorado em competências: uma proposta para a saúde*, p. 16.

<sup>116</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Planejamento por resultados ancorado em competências: uma proposta para a saúde*, p. 17-18.

Plano Estratégico		Plano Plurianual		Plano Nacional de Saúde	
Categoria	Descrição	Categoria	Descrição	Categoria	Descrição
Objetivos estratégicos	Descrevem os grandes alvos que o Ministério da Saúde busca atingir em 2015. Estão vinculados ao Plano Plurianual e ao Plano Nacional de Saúde.	Programa	Expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade.	Objetivos	Expressam o que se pretende fazer acontecer a fim de superar, reduzir, eliminar ou controlar os problemas identificados.
Estratégias	São os principais caminhos, trajetórias percorridas para atingir os objetivos estratégicos e se constituem como estratégias da gestão até 2015.	Indicador	Referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.	Indicador	Índice que reflete uma situação determinada, a partir da relação entre variáveis, que permite medir mudanças e determinar o grau de cumprimento de metas.
Resultados	Expressam a transformação na realidade almejada pelo grupo que planeja, ao final de determinado prazo, ou seja, descrevem aquilo que o Ministério da Saúde espera atingir em dezembro do ano corrente, fruto da sua ação direta ou indireta. Devem ser claros e verificáveis por qualquer pessoa.	Objetivo	Expressa o que deve ser feito, reflete as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas.	Diretrizes	Formulações que indicam as linhas de ação a serem seguidas. São expressas de forma objetiva – sob a forma de um enunciado-síntese – e visam a delimitar a estratégia geral e as prioridades do Plano de Saúde.
Marcos intermediários/ produtos	Os produtos, ou marcos intermediários, são entregas intermediárias que precisam ser realizadas para que o resultado seja atingido. Nesse sentido, configuram-se como meios para que o resultado se concretize.	Meta	Medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa.	Metas	Expressões quantitativas de um objetivo. As metas concretizam o objetivo no tempo e esclarecem e quantificam “o que”, “para quem” e “quando”.
Ações	São as atividades, ações necessárias para a realização do produto/marco intermediário.	Iniciativa	Atributo que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.		

Reconhece haver uma compatibilidade de orientação estratégica entre o Plano Nacional de Saúde (PNS) e o Plano Estratégico, admitindo-se que os objetivos deste último correspondem às diretrizes do primeiro e mesmo ao PPA, com algumas poucas diferenças neste.

Mesmo assim, observa várias falhas no PNS 2012-2015, das quais destacamos algumas, como: a falta de precisão em algumas diretrizes, identificando-se sobreposições que geram dificuldades na responsabilização; falta de clareza e harmonia conceitual na definição de resultados; dificuldades gerenciais causadas pela necessidade de articulação entre todos os planos; entre outras.<sup>117</sup>

Do exposto, é de suma relevância destacar que vários dos problemas observados no planejamento da saúde ora relatados, e que apresentam direta correlação com o federalismo, mostram-se presentes em várias outras políticas públicas e em outras áreas da Administração Pública, sendo recorrentes, e demandam soluções que permitam resolvê-los de forma a dar uma adequada conformação ao ordenamento jurídico em matéria de planejamento orçamentário.

A utilização de normas infralegais para regular questões federativas, por exemplo, não pode ser aceita, evidenciando equívocos de estruturação do ordenamento jurídico que reduzem ainda mais a já fragilizada eficácia das normas de planejamento, em especial no que tange a seu aspecto orçamentário.

À já difícil cooperação federativa se soma a necessidade de articulação entre as normas de planejamento no âmbito geral do setor com as que conduzirão o planejamento para o orçamento.

Como visto, o sistema de planejamento da saúde, em face da multiplicidade de planos envolvidos, torna-se complexo e, não seria exagerado dizer, confuso, o que prejudica em muito a sua implantação e execução.

A condução do planejamento para o orçamento, fundamental para a concretização do que nele se prevê, no caso da saúde, envolve essencialmente dois instrumentos principais, quais sejam, o Plano Nacional de Saúde e seus respectivos desdobramentos, e os planos plurianuais, refletidos nos programas orçamentários.

Há, no entanto, que considerar algumas dificuldades de articulação entre todos esses instrumentos de planejamento orçamentário. Ainda que a Portaria regulamentadora do PlanejaSUS, do Ministério da Saúde (Portaria n. 3.085, de 1º de dezembro de 2006), preveja que os instrumentos de planejamento a que se refere (Plano de Saúde, Plano Anual de Saúde e Relatório Anual de Gestão) “deverão ser

---

<sup>117</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Planejamento por resultados ancorado em competências: uma proposta para a saúde*, p. 22-23.

compatíveis com os respectivos Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)” (art. 4º, §2º), os documentos não apresentam a mesma hierarquia, e é de se cogitar de que nem sempre coincidam quanto aos prazos de vigência. É importante comparar, portanto, os programas do Plano de Saúde e os do Plano Plurianual.

Com relação aos instrumentos cuja vigência já se esgotou, tanto o Plano Nacional de Saúde quanto a programação orçamentária plurianual tiveram o mesmo período de validade, de 2012 a 2015.<sup>118</sup> Há diferenças, no entanto, entre os indicadores e as metas.

No que tange aos indicadores, não há incoerências significativas. Algumas enfermidades são apontadas como indicadores no Plano Nacional sem sua utilização expressa no Plano Plurianual. É o caso da incidência do sarampo e de programas como a instalação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e da cobertura do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Por sua vez, há aderência entre os indicadores utilizados no planejamento orçamentário e aqueles estabelecidos no planejamento setorial em relação a diversas enfermidades e programas, o que aponta para a existência de prioridades. É o caso do controle de doenças como AIDS, dengue, sífilis congênita, malária, hanseníase, tuberculose, doenças do aparelho circulatório, neoplasias malignas e mortalidades neonatais precoces ou tardias. Também são programas articulados entre os instrumentos de planejamento a vacinação da gripe e a promoção da saúde da família e da saúde bucal, além de transplantes, do controle da taxa de prevalência de excesso de peso e das políticas Saúde na Escola e Farmácia Popular.<sup>119</sup>

Igualmente relevante é a análise das diretrizes do Plano Nacional de Saúde em cotejo com os objetivos do Plano Plurianual federal. Vejam-se, a seguir, as 14 diretrizes do primeiro:

Diretriz 1 – Garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, mediante aprimoramento da política de atenção básica e da atenção especializada.

Diretriz 2 – Aprimoramento da Rede de Atenção às Urgências, com expansão e adequação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA), de Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), de prontos-socorros e centrais de regulação, articulada às outras redes de atenção.

---

<sup>118</sup> O Plano Nacional de Saúde mais recente foi publicado, mas com pouca divulgação, e ainda não renovado (BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano Nacional de Saúde – PNS 2016-2019*. Brasília: Ministério da Saúde, 2016).

<sup>119</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Plano Nacional de Saúde – PNS: 2012-2015*, p. 105-109; e Anexo I do PPA 2012-2015 (Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012).



Diretriz 3 – Promoção da atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementação da “Rede Cegonha”, com ênfase nas áreas e populações de maior vulnerabilidade.

Diretriz 4 – Fortalecimento da rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de *crack* e outras drogas.

Diretriz 5 – Garantia da atenção integral à saúde da pessoa idosa e dos portadores de doenças crônicas, com estímulo ao envelhecimento ativo e fortalecimento das ações de promoção e prevenção.

Diretriz 6 – Implementação do subsistema de atenção à saúde indígena, articulado com o SUS, baseado no cuidado integral, com observância às práticas de saúde e às medicinas tradicionais, com controle social e garantia do respeito às especificidades culturais.

Diretriz 7 – Redução dos riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde.

Diretriz 8 – Garantia da assistência farmacêutica no âmbito do SUS.

Diretriz 9 – Aprimoramento da regulação e da fiscalização da saúde suplementar, com articulação da relação público-privado, geração de maior racionalidade e qualidade no setor saúde.

Diretriz 10 – Fortalecimento do complexo produtivo e de ciência, tecnologia e inovação em saúde como vetor estruturante da agenda nacional de desenvolvimento econômico, social e sustentável, com redução da vulnerabilidade do acesso à saúde.

Diretriz 11 – Contribuição à adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações de trabalho dos trabalhadores do SUS.

Diretriz 12 – Implementação de novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável.

Diretriz 13 – Qualificação de instrumentos de execução direta, com geração de ganhos de produtividade e eficiência para o SUS.

Diretriz 14 – Promoção internacional dos interesses brasileiros no campo da saúde, bem como compartilhamento das experiências e saberes do SUS com outros países, em conformidade com as diretrizes da Política Externa Brasileira.

A seu turno, no PPA 2012-2015, as ações no setor de saúde concentram-se no programa número 2015, “Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)”, nele constando os objetivos orçamentários do Plano Plurianual federal, a partir dos seus respectivos números identificadores:

0713 – Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada.

0714 – Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde.

0715 – Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementar a Rede Cegonha.

0717 – Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPA, SAMU, PS e centrais de regulação.

0718 – Fortalecer a rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de *crack* e outras drogas.

0719 – Garantir a atenção integral à saúde da pessoa idosa e dos portadores de doenças crônicas, estimulando o envelhecimento ativo e saudável e fortalecendo as ações de promoção e prevenção.

0721 – Contribuir para a adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações do trabalho dos profissionais de saúde.

0724 – Implementar novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável.

0725 – Qualificar instrumentos de execução direta, gerando ganhos de produtividade e eficiência para o SUS.

0726 – Garantir assistência farmacêutica no âmbito do SUS.

0727 – Fortalecer o complexo industrial e de ciência, tecnologia e inovação em saúde como vetor estruturante da agenda nacional de desenvolvimento econômico, social e sustentável, reduzindo a vulnerabilidade do acesso à saúde.

0728 – Aprimorar a regulação e a fiscalização da saúde suplementar articulando a relação público-privado, gerando maior racionalidade e qualidade no setor saúde.

0729 – Promover internacionalmente os interesses brasileiros no campo da saúde, bem como compartilhar as experiências e saberes do SUS com outros países, em conformidade com as diretrizes da Política Externa Brasileira.

Muitos dos programas orçamentários plurianuais refletem, portanto, preocupações já expressas no Plano de Saúde. Destaque-se a identificação que apresentam os Programas 0713, 0717, 0715, 0718, 0719, 0714, 0726, 0727, 0721, 0724, 0725, 0729 e 0728, que indicam a compatibilidade entre as diretrizes de ambos os instrumentos.

No entanto, não há uma coincidência em todos os programas, o que aponta, também, para a necessidade de complementação entre ambos os instrumentos para que se compreenda o planejamento orçamentário setorial da saúde.

A imprecisão, ainda que nessa área não evidencie disparidades exageradas, com bom grau de coincidências, mostra haver dificuldades tanto na implantação quanto na execução e no controle, uma vez que os recursos serão quase sempre

indispensáveis para a concretização das ações que se pretende realizar, devendo, portanto, haver em algum momento a correspondência entre as referidas ações e a respectiva previsão da dotação de recursos, inclusive para fins de transparência e controle.

No PPA federal para o período de 2016-2019, a alteração da metodologia, à qual já se fez referência anteriormente (item 3.4.2.7 do trabalho), a estruturação nas dimensões estratégica, tática e operacional, prevendo os programas temáticos, os quais devem refletir as prioridades dos planos setoriais, manteve, no âmbito da saúde, as mesmas numeração e denominação do principal programa: “2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)”. No entanto, os objetivos foram reformulados, valendo destacar alguns pontos, como uma maior ênfase no aprimoramento da relação interfederativa (objetivo 0725), melhora no padrão de gasto e no processo de transferência de recursos (objetivo 1136), fortalecimento das instâncias de controle social e transparência (objetivo 0724) e aprimorar marcos regulatórios (objetivos 0728 e 1130).<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> São os seguintes os objetivos do Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) no PPA federal 2016-2019 (na ordem que constam do texto):

0713 – Ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e especializada, ambulatorial e hospitalar.

1120 – Aprimorar e implantar as Redes de Atenção à Saúde nas regiões de saúde, com ênfase na articulação da Rede de Urgência e Emergência, Rede Cegonha, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, e da Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas.

1126 – Promover o cuidado integral às pessoas nos ciclos de vida (criança, adolescente, jovem, adulto e idoso), considerando as questões de gênero, orientação sexual, raça/etnia, situações de vulnerabilidade, as especificidades e a diversidade na atenção básica, nas redes temáticas e nas redes de atenção à saúde.

0725 – Aprimorar a relação interfederativa e a atuação do Ministério da Saúde como gestor federal do SUS.

1136 – Melhorar o padrão de gasto, qualificar o financiamento tripartite e os processos de transferência de recursos, na perspectiva do financiamento estável e sustentável do SUS.

0714 – Reduzir e prevenir riscos e agravos à saúde da população, considerando os determinantes sociais, por meio de ações de vigilância, promoção e proteção, com foco na prevenção de doenças crônicas não transmissíveis, acidentes e violências, no controle das doenças transmissíveis e na promoção do envelhecimento saudável.

0727 – Promover a produção e a disseminação do conhecimento científico e tecnológico, análises de situação de controle, inovação em saúde e a expansão da produção nacional de tecnologias estratégicas para o SUS.

0721 – Promover, para as necessidades do SUS, a formação, a educação permanente, a qualificação, a valorização dos trabalhadores, a despreciação e a democratização das relações de trabalho.

A alteração nos programas, nos objetivos, nas metas e nos indicadores, bem como a metodologia de construção do PPA – o que se pode notar em seus reflexos no setor de saúde –, é outro dos problemas que afligem o sistema de planejamento. A descontinuidade da metodologia impede comparações entre as ações ao longo do tempo, levando à perda de informações importantes para que se possa aferir se as ações têm sido eficientes.

Constitui em mais uma deficiência, que se soma às demais já referidas ao longo deste item, e que não se vê presente apenas no setor de saúde, mas em outras áreas da Administração Pública e em políticas públicas específicas.

Evidentemente, não há como apontar uma solução única e definitiva para essa questão, cabendo aos gestores públicos estarem cientes, de um lado, dos prejuízos causados por uma intensa e constante alteração de metodologias, de modo a evitá-las; de outro, aplicarem sempre que necessário as alterações que se mostrem suficientemente relevantes para o aperfeiçoamento do sistema, de modo a justificar vantagens com sua implementação.

## **7.4 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO GOVERNAMENTAL E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)**

O sistema de planejamento governamental brasileiro, como já visto, está constitucionalmente estruturado no âmbito do que dispõe o art. 174 da Constituição, de natureza mais ampla, envolvendo a orientação na condução do Estado, com caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado; prevê a elaboração e a execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 21, IX), e, no que tange ao planejamento orçamentário da administração pública, segue fundamentalmente as disposições constitucionais do art. 165.

No entanto, como já se pode notar e continuará a ser observado ao longo deste trabalho, são muitos os documentos de diversas naturezas que surgem com a função de orientar a ação governamental, nem sempre seguindo a estrutura constitucional organizada para o sistema de planejamento governamental.

---

0724 – Fortalecer as instâncias do controle social e os canais de interação com o usuário, com garantia de transparência e participação cidadã.

0728 – Aprimorar o marco regulatório da Saúde Suplementar, estimulando soluções inovadoras de fiscalização e gestão, voltadas para a eficiência, o acesso e a qualidade na atenção à saúde, considerando o desenvolvimento sustentável do setor.

1130 – Aprimorar o marco regulatório e as ações de vigilância sanitária, para assegurar a proteção à saúde e o desenvolvimento sustentável do setor.

Nesse contexto, insere-se o Programa<sup>121</sup> de Aceleração do Crescimento, o PAC, que teve papel determinante desde que sua sistemática foi introduzida, em 2007, e sofre os efeitos dessa profusão normativa, que tem forte impacto no planejamento orçamentário da infraestrutura, por ser área com ações que envolvem a competência dos entes federados de todas as esferas. Ver-se-á que, por suas características peculiares, não chega a ser um plano nacional, ainda que setorial, uma vez que abrange várias áreas da Administração Pública; e também não se pode considerar atuar estritamente no âmbito do desenvolvimento social, mas também e principalmente no desenvolvimento econômico. Não é estritamente vinculado a um setor específico, embora predominem os aspectos relacionados com a infraestrutura. No entanto, dada a sua relevância para o tema, não pode deixar de ser analisado criticamente, a fim de que seja possível compreender as características desse instrumento que exerceu grande influência no planejamento governamental desde então.

#### 7.4.1 A origem do PAC | Impropropriedades jurídicas

A origem do PAC foi juridicamente precária, não tendo sido introduzido por meio de uma lei que o tenha definido. O veículo introdutor do instituto no ordenamento brasileiro é o Decreto n. 6.025/2007, que, em seu art. 1º, estabeleceu que “(f)ica instituído o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal”. O PAC, como o próprio preâmbulo da norma jurídica registra, tem seu fundamento no art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, dispositivo normativo que reserva ao Poder Executivo a possibilidade de organização e funcionamento da administração federal, quando tal fato não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

O PAC não se restringe à administração pública e a aspectos orçamentários, como se constata por também abranger medidas de estímulo ao investimento privado, sendo relevante destacar que boa parte de seu foco é nos investimentos públicos em infraestrutura.

---

<sup>121</sup> Desde já ressalte-se que a expressão “Programa” utilizada para denominar o PAC não o é no sentido técnico do termo, uma vez que se constata ser muito mais um plano de intervenções, tendo sido utilizada dissociada da definição formal de programa, que, em termos de planejamento orçamentário na esfera federal, é definido pela Portaria MPOG n. 42, de 14 de abril de 1999, como “um instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”. Embora o PAC tenha o “Programa” em sua denominação, não se trata desse programa que identificaria as despesas à luz do estabelecido no PPA e na lei orçamentária.

Representa, verdadeiramente, o estabelecimento de um plano de ação da administração federal para intervenções em obras e políticas públicas específicas, apresentando características de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social. E, nesse sentido, não compatível com a instituição por meio de decretos.<sup>122</sup>

Sua abrangência mostra-se ampla, indo além de uma norma de planejamento governamental, dispondo inclusive sobre condições gerais das finanças públicas no País. Em seu art. 1º, faz referência à “*melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes* no âmbito da Administração Pública Federal” (grifo nosso), o que permite vislumbrar que o PAC veicularia uma regra geral para as finanças públicas no que concerne à qualidade do gasto público.

A criação e a regulamentação por decreto, e, portanto, no âmbito do Poder Executivo Federal, mostram uma inadequação sob o ponto de vista jurídico, fragilizando-o como instrumento de planejamento governamental, que, como se evidencia por suas características, identifica o PAC como de âmbito nacional. Seus efeitos atingem toda a federação, inclusive pelos seus instrumentos de apoio e operacionalização, especialmente por transferências intergovernamentais, por meio dos quais se operacionalizam as ações dos demais entes subnacionais, o que confirma e consolida essa abrangência, ainda que por vias indiretas, como instrumento de planejamento de caráter nacional. E, à luz do que dispõe o art. 163 da Constituição Federal, somente lei complementar poderia dispor sobre regras gerais em matéria de finanças públicas. O PAC, ao ter a pretensão de promover, via decreto e sem o respectivo respaldo jurídico em uma lei complementar, medidas para a melhoria da qualidade do gasto público e o controle da expansão dos gastos correntes, está visivelmente extrapolando as competências regulatórias autônomas do Chefe do Executivo, evidenciando uma séria impropriedade na origem jurídica do PAC. E, conforme já assinalamos,<sup>123</sup> as leis complementares – e a recepção formal da Lei n. 4.320/1964

<sup>122</sup> Embora isso não seja uma novidade, como bem observa Emerson Gomes (*O direito dos gastos públicos...*, p. 196). O autor menciona outro caso em que a criação de planos/programas deu-se via decreto autônomo: “Cito, como exemplo, o Decreto nº 7.535/2011, que instituiu o “Programa de Universalização de Acesso e Uso da Água” (Água para Todos). O referido Decreto não regulamenta nenhuma lei, apesar de o cabeçalho citar expressamente o art. 84, inciso IV, da Constituição Federal. Institui o Programa, estabelecendo os seus objetivos e diretrizes, cria os comitês gestores e operacionais, dispondo sobre suas composição e competências. Por instituir e estabelecer diretrizes para um programa de governo, que envolve a aplicação de recursos públicos, sem abordar matéria disciplinada em lei, trata-se de um decreto autônomo ou independente, para o qual não há fundamento constitucional no direito brasileiro (salvo nas hipóteses previstas pelo art. 84, IV, CF/88 alterada pela Emenda Constitucional n. 32/2001)”.

<sup>123</sup> CONTI, José Mauricio; PINTO, Élica Graziane. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. *Consultor Jurídico*.

como tal no Direito Financeiro brasileiro – serviram para dar uma *estabilidade interpretativa* ao direito financeiro. Daí a relevante função das leis complementares como normas gerais em direito financeiro, e especialmente em questões como essa, que exigem uniformidade e estabilidade temporal por envolverem outros entes federados.

É uma das razões que evidencia ser o PAC um programa de *governo*, e não de *Estado*. Isso ficou bem claro na transição governamental ocorrida em 2016 com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, tendo o presidente interino à época, Michel Temer, substituído a sistemática do PAC pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), por meio da Medida Provisória n. 727, de 12 de maio de 2016, ainda, portanto, sob a vigência do período de presidência interina. Com a conclusão do processo, a MP foi convertida em lei (Lei n. 13.334/2016). Se o PAC tivesse sido introduzido (ou consolidado posteriormente ao decreto) mediante lei de caráter nacional, preferencialmente na forma de lei complementar, em 2007, essa manobra normativa em 2016 não teria sido possível, já que não caberia medida provisória em matéria de lei complementar, conforme dispõe o art. 62, III, da CF.

O fato de o PAC vir na forma de um decreto autônomo, e não como lei nacional de direito financeiro, acaba favorecendo essa dissociação entre Direito Econômico (no sentido de macro-objetivos de desenvolvimento econômico) e Direito Financeiro (voltado às normas jurídicas que instrumentalizam a ação financeira do Estado), prejudicando a estrutura e a estabilidade do planejamento econômico e financeiro, dado que uma nova orientação política do governo federal pode vir justamente a revogar a política traçada, como se pode verificar no episódio referido no parágrafo anterior. Sendo assim, como já ressaltado, despido da forma de lei de caráter nacional, o PAC transforma-se em uma política de *governo*, e não em uma política de *Estado*.

A ideia de o PAC estabelecer alguns macro-objetivos econômicos, no entanto, não é equivocada, embora o instrumento jurídico utilizado tenha se mostrado inadequado. A OCDE, por exemplo, já vem desenvolvendo instrumentos para o planejamento municipal de longo prazo, o que o PAC poderia se propor a fazer. Cite-se a *Multi-year Investment Planning Tool* (MYIP), uma ferramenta que, em vez de dar enfoque à questão contábil, trabalha com os planos de investimentos que já existem, de forma a priorizar os planos conforme critérios predefinidos.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Na Ucrânia, em Lutsk, houve a priorização sob um critério de “*top ten investments*” que guiou a programação plurianual nos investimentos. O PAC poderia ter essa função ao trazer os “*top ten investments*”, além de orientar a destinação dos recursos orçamentários para essas prioridades governamentais (OCDE, *Meeting the challenge*, p. 110 e 113, Box 7.1).

Outro aspecto jurídico que vale observar, na hipótese de o PAC vir associado a uma norma de direito financeiro, refere-se à iniciativa legislativa na matéria. Conforme já expusemos anteriormente, “não havendo texto expresso estabelecendo reserva de iniciativa ao Poder Executivo ou a outro Poder ou órgão da Administração Pública, prevalece a regra da iniciativa legislativa geral”.<sup>125</sup> A iniciativa legislativa geral é o contraponto da iniciativa legislativa reservada ou vinculada, na qual haveria uma ordem expressa para a apresentação do projeto de lei – tal como ocorre no art. 165 da Constituição Federal. E, consoante também já destacamos, o fato de as proposituras legislativas implicarem aumento ou criação de despesas públicas não significa que a competência é exclusiva do Poder Executivo – o vício no processo legislativo ocorreria se não fossem indicadas as fontes de custeio de determinada ação, programa ou política pública.<sup>126</sup>

Tendo em vista a estrutura do sistema no qual se insere o PAC, melhor seria que viesse na forma de uma lei nacional de iniciativa legislativa da Presidência da República. O ideal é seguir o mesmo procedimento das leis orçamentárias, com o Poder Executivo definindo o Programa e o Poder Legislativo debatendo sobre a proposta do Chefe do Executivo, com eventuais adaptações. Dessa forma, essa lei nacional poderia inserir o PAC de forma mais coesa no sistema de planejamento governamental, sem o que promoveria uma descoordenação no sistema de planejamento orçamentário estruturado pelo PPA e pelas demais leis orçamentárias.

O PAC também não está fielmente adequado à estrutura do sistema jurídico orçamentário. Não é estruturado sob a forma de programa, no sentido técnico do termo, como já destacado anteriormente (nota de rodapé 729), somente podendo ser identificado no âmbito das leis orçamentárias federais por meio da verificação dos recursos previstos para as ações que contenham o identificador de resultado primário específico do Programa.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*, p. 296.

<sup>126</sup> CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira, p. 300: “Eventual falta de requisito essencial nesta hipótese, como a falta de indicação de fonte de recursos, é razão para obstar a aprovação do projeto e sua conversão em lei; não é, contudo, motivo que afete a iniciativa legislativa, tornando-a privativa do Poder Executivo, argumento que se tem reiteradamente observado e não há como ser acolhido. Cumpre ressaltar ainda que os programas, as ações governamentais, as políticas públicas, na quase totalidade dos casos, envolvem gasto de recursos públicos (...)”.

<sup>127</sup> BRASIL. Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota Técnica Conjunta n. 10, de 2015*, p. 15.



Vislumbra-se ter o PAC uma origem e uma estruturação inadequada sob o ponto de vista jurídico, evidenciando um aqodamento que se mostra presente em outros aspectos do Programa, que o compromete como instrumento de planejamento governamental, deixando transparecer, como se poderá observar, ter sido construído sem estudos prévios, especialmente jurídicos, que precederam a respectiva implantação. Com isso, a via jurídica escolhida, embora mais ágil, não se ajusta ao que está previsto pelo ordenamento jurídico.

## 7.4.2 PAC: aspectos orçamentários

Os aspectos orçamentários do PAC que merecerão destaque mostram-se intensamente presentes, evidenciando a relevância da alocação de recursos para a viabilização de um planejamento governamental que teve a pretensão de ser efetivo e ágil, com resultados concretos e rápidos.

No arcabouço legal do PAC, há muitas disposições relacionadas com o uso de instrumentos orçamentários para viabilizá-lo, que se mostram essenciais para o Programa. Pode-se reconhecer como um dos principais aqueles que restringem medidas de contingenciamento quando se trata de recursos orçamentários destinados a itens que integram o Programa, como se vê, entre outros, apenas para citar um exemplo relativamente recente, o art. 67 da LDO federal para 2016 (Lei n. 13.242, de 2015).

Outros dispositivos também evidenciam a preocupação com a viabilização orçamentária do PAC, tentando protegê-lo dos contingenciamentos. O Decreto n. 6.046/2007, em seu art. 1º, § 3º, dispõe que as programações do PAC, inclusive as decorrentes de créditos adicionais, somente poderão ser empenhadas após manifestação dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>128</sup> e da Fazenda. Vários decretos vieram a disciplinar o PAC, como os Decretos ns. 6.394 e 6.459, ambos de 2008. O Decreto n. 6.394/2008 introduziu o art. 5º-A, inscrevendo que as dotações de ações do PAC somente poderão ser empenhadas após manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sem menção expressa ao dispositivo do art. 1º, § 3º, do Decreto n. 6.046/2007, razão pela qual se pode considerar que foi revogado tacitamente pela norma posterior. O art. 7º do Decreto n. 6.394/2008 convalida os atos praticados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão referidos no art. 5º-A, entre o período de 2 de janeiro de 2008 até a publicação do Decreto, indicando que o Ministério da Fazenda pode ter perdido o protagonismo *orçamentário* no PAC, ficando sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com cada Ministério finalístico.

---

<sup>128</sup> Atual Ministério da Economia.

Registrem-se ainda os dispositivos nas leis orçamentárias que autorizam o desconto dos investimentos previstos no PAC nas metas anuais de superávit primário,<sup>129</sup> estabelecendo mais um privilégio na execução orçamentária das ações nele contempladas e aumentando a possibilidade de sua concretização.<sup>130</sup>

Inicialmente criado por decreto, o PAC é objeto de referência na legislação ordinária, criando-se um mecanismo impróprio sob o ponto de vista jurídico, em que aspectos de sua regulamentação por meio de atos do Poder Executivo passam a integrar leis ordinárias, abrindo margem a uma multiplicidade de conflitos no que tange à abrangência das normas que o integram, gerando dificuldades em sua interpretação e aplicação.

No que tange ao planejamento orçamentário da administração pública, destaca-se a inserção expressa do PAC nas leis dos planos plurianuais, como se pode constatar naqueles que se seguiram à criação do programa, a começar do PPA federal 2008-2011 (Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008), o que acaba por conferir, ao menos em parte de seu conteúdo, a juridicidade própria dos programas que integram o ordenamento jurídico em matéria de planejamento orçamentário.

Trata-se de mecanismo já verificado em situações anteriores, mesmo no âmbito de planejamento, em que o ato do Poder Executivo acaba tendo a função de conduzir a administração pública no sentido de promover a introdução das normas de planejamento previstas no PPA e nas demais leis orçamentárias, e, com isso, viabilizar financeiramente a respectiva execução.<sup>131</sup> O objetivo *imediato* do PAC passa

---

<sup>129</sup> CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*, p. 376.

<sup>130</sup> “Em conjunto, as alterações promovidas pelo PPI e PAC representaram uma mudança de paradigma da concepção da gestão do orçamento. A possibilidade de abater do cálculo do resultado primário a despesa com os investimentos da carteira e de remanejamento de até 30% do montante total das dotações do Tesouro Nacional do Programa privilegiaram a execução orçamentária na realização da política pública de infraestrutura. Essas alterações aumentaram, em muito, a possibilidade de o orçamento aprovado ser efetivamente executado e tiveram o significado de inverter a lógica que presidiu a gestão orçamentária, estruturada a partir de meados dos anos 1980 para instrumentalizar a contenção da despesa pública. Com o PAC o orçamento assumiu o papel de instrumento da ação pública na concretização do investimento em infraestrutura. As mudanças implantadas na gestão orçamentária foram feitas para dar agilidade à execução do orçamento. Essa alteração está correlacionada com a perspectiva de um Estado ativo, que se organiza para fomentar o desenvolvimento” (ABREU, Cilair R.; CÂMARA, Leonor M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, p. 88).

<sup>131</sup> Luiz Arantes Paulo menciona os casos do Plano Regional de Desenvolvimento do Xingu, veiculado pelo Decreto n. 7.340/2010, o Plano Regional de Desenvolvimento da área de influência da BR 163, veiculado pelo Decreto n. 6.290/2007, e, ainda, o Plano Nacional de Energia e o

a ser encartar diversos programas e planos de ação do Governo Federal em diversas áreas de políticas públicas e infraestrutura e, *mediatamente*, disciplinar a questão das finanças públicas, muito embora se possa questionar se essa sua função mediata é legítima sob o aspecto formal – como já tratado anteriormente. Os PPA federais de 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019 passaram a incluir o PAC como um projeto prioritário no que toca aos investimentos previstos pelo Programa. Em outras palavras, passou-se a ter um decreto balizando a elaboração de uma lei – de natureza orçamentária – que é o PPA.<sup>132</sup> Isso reforça o teor da nossa crítica anterior no sentido de que o PAC deveria ter sido veiculado por meio de uma lei de caráter nacional.

O art. 3º do PPA federal 2008-2011 estabelece que “(o)s programas e ações deste Plano serão observados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nas leis que as modifiquem”, e o § 2º, I, do mesmo artigo citado prevê que “(serão) considerados prioritários, na execução das ações constantes do Plano, os projetos associados ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI e ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”, fazendo com que os programas selecionados integrantes do PAC, veiculado por decreto, fiquem, por determinação legal constante do PPA, de inserção obrigatória nas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias no período do plano.

E com tratamento especial, em face do que dispõe o Capítulo II (“Da gestão do Plano”), Seção III (“Do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”): “As ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC constantes do Plano Plurianual 2008-2011 integram as prioridades da Administração Pública Federal, e terão tratamento diferenciado durante o período de execução do Plano, na forma do disposto nesta lei” (art. 11), destacando-se a possibilidade de suplementação em até 30% por meio de decreto (art. 12) e redução de limites de contrapartida (art. 12) etc. Registre-se, ainda, que o PAC compôs um anexo próprio na lei do PPA exclusivamente destinado a contemplá-lo (Anexo V – Ações do PAC), com a discriminação das ações e dos respectivos programas nos quais estão inseridas.

---

Plano Nacional de Logística e Transportes, veiculados por meros documentos gerenciais elaborados pelas respectivas áreas. Caso em que, como assevera o autor, “o que se pretende é influenciar ou subsidiar a elaboração do plano plurianual, sem qualquer formalização normativa desses planos” (*Plano Plurianual. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade*, p. 48).

<sup>132</sup> Como coloca com propriedade André Carvalho: “Interessante, contudo, é a questão de uma lei (o PPA) regulamentar um decreto (que instituiu o PAC), quando, na verdade, o que ocorre é o contrário no ordenamento jurídico brasileiro: um decreto é o veículo regulamentador de uma lei. Esse é o ensinamento unânime da doutrina administrativista sobre os decretos no ordenamento pátrio. Trata-se, evidentemente, de um caso atípico no direito financeiro brasileiro” (*Direito da infraestrutura: perspectiva pública*, p. 385).

O PPA federal 2012-2015 (Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012) também contemplou o PAC, conforme expressamente dispôs o art. 19: “São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil sem Miséria – PBSM e as definidas na lei de diretrizes orçamentárias”.

E o PPA federal 2016-2019 (Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016) dispôs no mesmo sentido, art. 3º, I: “são prioridades da administração pública federal para o período 2016-2019 o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico”.

O mesmo se observa nas leis de diretrizes orçamentárias, que ratificam as prioridades ao PAC desde sua criação, como se constata, a título ilustrativo, na LDO federal 2008 (Lei n. 11.514, de 13 de agosto de 2007), cujo art. 4º é expresso nesse sentido:

“As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2008, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, as ações relativas aos programas sociais existentes e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e ao PPI, bem como àquelas constantes do Anexo I desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária para 2008, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa”.

O mesmo fenômeno ocorreu com a LDO federal 2009, com redação semelhante no art. 4º, assim se observando em outras que se seguiram.

A partir da LDO de 2012 (Lei n. 12.465, de 12 de agosto de 2011), o art. 4º, que usualmente reproduzia redação de versões anteriores, ao fazer constar as metas e prioridades da administração pública federal, foi vetado pela Presidência da República. O art. 4º veiculava uma “redação-padrão” tratando das prioridades e metas físicas da administração federal para o exercício financeiro em questão, as quais eram consideradas *após* o atendimento das despesas que seriam oriundas de obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento de órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. O PAC, portanto, após essas despesas de obrigações constitucionais ou legais, tinha prioridade no gasto público federal.

O art. 4º da LDO de 2012 sofreu uma leve alteração no processo de aprovação legislativa, com a inclusão de novas despesas previamente às metas e prioridades da Administração Pública Federal, como as contidas no Anexo IV da Lei e as decorrentes de iniciativa parlamentar individual que aproprie recursos de reserva de contingência primária.

A justificativa para o veto contida na Mensagem Presidencial n. 312, de 12 de agosto de 2011, é que não poderia haver uma hierarquização das despesas por meio da origem, dissociado do que estabelece a Constituição e a lei, dado que seria uma afronta ao princípio da impessoalidade que deve reger o setor público.<sup>133</sup>

Na realidade, tratou-se do início de um embate normativo entre Poder Legislativo e Poder Executivo por maior “impositividade” ao orçamento público quanto ao cumprimento das emendas parlamentares pelo Poder Executivo. Esse embate, embora clássico no Direito Financeiro com a consolidação da tripartição dos poderes, ganhou especial relevância no País nos últimos anos, levando à aprovação da chamada “emenda do orçamento impositivo”.<sup>134</sup>

O PAC, como prioridade nas metas e prioridades da Administração Pública Federal, retornou na LDO de 2013 (Lei n. 12.708, de 17 de agosto de 2012), no mesmo art. 4º, com a redação das leis anteriores. Já na LDO de 2014, o art. 4º, a despeito de manter o PAC prioritário, teve redação semelhante a que foi vetada na LDO de 2012 – indicando que o Poder Legislativo avançou na introdução de uma “impositividade”, ainda que parcial, das programações orçamentárias.

---

<sup>133</sup> “A Constituição estabelece como um dos princípios basilares da Administração Pública o da impessoalidade. Assim, na medida em que o *caput* do art. 4º define que a priorização das despesas se dá em função da origem do crédito orçamentário, fixando que as emendas parlamentares gozem de precedência em relação às prioridades da Administração Pública, e a alínea ‘c’ do inciso III do § 4º do art. 7º determina que as referidas emendas constem da Lei Orçamentária de 2012 com identificador de resultado primário específico, nitidamente fere-se o princípio em comento. Por outro lado, para a posterior verificação do atendimento dessa priorização, seria necessário criar mecanismos de controle que permitissem, durante a execução, a distinção e a identificação dos créditos orçamentários decorrentes de emendas, o que provocaria uma multiplicação de células orçamentárias, além da elevação dos custos de manutenção do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e do aumento na dificuldade para operacionalização, já que, em função da multiplicação das células para comportar as informações das emendas parlamentares, haverá necessidade de emissão de vários documentos de uma mesma espécie para a execução de uma única despesa. Finalmente, os §§ 1º e 2º do art. 4º ao relacionar como prioritárias praticamente todas as áreas de atuação do poder público, parece indicar uma atuação estatal desfocada, fazendo com que se esvazie o verdadeiro sentido de priorização que norteia a própria *mens legis* da lei de diretrizes orçamentárias. A melhor prática de governabilidade recomenda que a atuação estatal seja focada, baseada na ação planejada e voltada ao efetivo atendimento das demandas da sociedade” (BRASIL. Presidência da República. *Mensagem n. 312*, de 12 de agosto de 2011).

<sup>134</sup> Na LDO de 2014 (Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013), com a inserção do art. 52, ficou consignado expressamente que é obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais em lei orçamentária, e a Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015, que ficou conhecida como “emenda do orçamento impositivo”, tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações que se referem a emendas parlamentares individuais.

Os reflexos orçamentários do PAC evidenciam-se também nas leis orçamentárias anuais, como se poderá constatar.

A partir da Lei Orçamentária Anual de 2008 (Lei n. 11.647, de 24 de março de 2008), o PAC passou a ser considerado na execução orçamentária federal e acompanhado mediante os relatórios mensais publicados pela Secretaria do Orçamento Federal (SOF), completando a integração do PAC ao planejamento orçamentário. Embora instituído em 2007, não havia como constar as despesas integrantes do Programa nas leis orçamentárias e LDO daquele exercício financeiro, principalmente pelo fato de o veículo normativo utilizado ter sido um decreto federal.

Outro privilégio orçamentário do PAC tem sido uma histórica permissão nas leis orçamentárias anuais para a abertura de créditos suplementares, a seu favor, pelo Poder Executivo – consoante o art. 7º, IV, da Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (LOA 2014),<sup>135</sup> o que voltou a se repetir.<sup>136</sup>

O seu tratamento na lei orçamentária dá-se com as despesas discricionárias, representando, com elas, algo em torno de 5% do PIB no LOA de 2014. Só de recursos para o programa, o projeto de lei orçamentária daquele ano estimou algo em torno de 1,1% do PIB para o exercício financeiro.<sup>137</sup> As ações governamentais relativas ao PAC são discriminadas aos Ministérios, aos órgãos e às entidades da Administração Pública Federal genericamente como “Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”.<sup>138</sup>

<sup>135</sup> Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014, para as seguintes finalidades:  
(...)

IV – Suplementação das programações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, classificadas com os identificadores de resultado primário “3” ou “5”, mediante geração adicional de recursos ou cancelamento de dotações orçamentárias desse Programa com os respectivos identificadores constantes do Orçamento de que trata este Capítulo, no âmbito da mesma empresa.

<sup>136</sup> O mesmo dispositivo foi veiculado igualmente no art. 7º, IV, da Lei n. 12.798, de 4 de abril de 2013 (LOA 2013), e com algumas diferenças no art. 4º, XVII, da Lei n. 12.595, de 19 de janeiro de 2012 (LOA 2012), art. 4º, da Lei n. 12.381, de 9 de fevereiro de 2011 (LOA 2011), art. 4º, XVIII, da Lei n. 12.214, de 26 de janeiro de 2010 (LOA 2010), art. 4º, XX, da Lei n. 11.897, de 30 de dezembro de 2008 (LOA 2009), e art. 4º, XXIII, da Lei n. 11.647, de 24 de março de 2008 (LOA 2008).

<sup>137</sup> BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento da União* – exercício financeiro 2014: projeto de lei orçamentária. v. I, Quadro 9, p. 241.

<sup>138</sup> BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento da União* – exercício financeiro 2014: projeto de lei orçamentária. v. II, 2013.

O fato de o PAC ter seu tratamento com as despesas discricionárias, e não como alguma espécie de despesa obrigatória para investimentos em infraestrutura e serviços públicos, e ser definido como prioridade na Administração Pública Federal, confere uma rigidez à execução do PAC, e não na execução do orçamento como um todo. A despesa mínima obrigatória acaba acarretando uma obrigação de gasto *quantitativo*, e não *qualitativo*.<sup>139</sup> A execução “obrigatória” do PAC passa a ser uma análise no aspecto qualitativo (ou seja, se os projetos e obras estão dentro do cronograma de desembolso previsto), e não no quantitativo (ou seja, se foram gastos um percentual ou montante específico para os planos). Passa-se a ter um maior controle sobre os resultados, e não sobre os meios orçamentários.

Outro instrumento orçamentário polêmico e inovador do PAC deu-se por meios contábeis, que permitiram utilizá-lo como mecanismo redutor das metas de superávit primário, gerando um forte incentivo para as ações contempladas.

Passou-se a considerar, sob o aspecto fiscal, que investimentos em infraestrutura e serviços públicos poderiam servir como desconto da meta de superávit primário do Governo Federal, uma medida discutível sob o ponto de vista contábil. Dessa forma, a partir da LDO de 2009, as despesas do PAC passaram a compensar a meta de superávit primário do Governo Federal. O art. 3º da Lei n. 11.768/2008 reduziu o valor real do superávit primário para o atendimento de despesas destinadas ao PAC, compensando a meta fiscal. Tal permissão foi incluída pela Lei n. 12.053/2009, considerando que o texto original somente vislumbrava essa hipótese para o Programa Piloto de Investimentos Públicos (PPI), o embrião do PAC.

Émerson Gomes chama atenção para o fato de os economistas criticarem tal prática, que seria um desvirtuamento do conceito de resultado primário.<sup>140</sup> Mansueto Almeida destaca, ainda, que:

“A primeira ‘estocada’ no conceito de superávit primário veio com a permissão ainda na gestão do então ministro Antônio Palocci, em 2005, para que parcela do investimento público no Projeto Piloto de Investimentos (PPI) pudesse ser descontada da meta do primário. No seu início, o PPI representava apenas R\$ 3,2 bilhões e, assim, descontar esse montante do primário foi um simples arranhão não muito sério. Mas essa regra foi substituída por outra muito mais audaciosa na gestão atual, que permite que R\$ 32 bilhões do Programa de Aceleração Econômica (PAC) possam ser integralmente descontados do cálculo do superávit primário na nova Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO (ver art. 30 do substitutivo ao projeto de Lei n. 4 de 2010)”.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Sobre o tema, *vide*: CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*, p. 118 e seguintes.

<sup>140</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O direito dos gastos públicos no Brasil*, p. 8-9.

<sup>141</sup> ALMEIDA, Mansueto. Superávit primário: descanse em paz. *Blog do Mansueto Almeida*, 28 out. 2010.

Uma medida polêmica, por serem atos suscetíveis de serem considerados “contabilidade criativa”, capaz de distorcer a apresentação dos dados orçamentários.

O fato é que o planejamento para investimentos em infraestrutura pública veio dissociado da ideia do “tripé” econômico estabelecido na década de 1990, envolvendo a realização do superávit primário, o sistema de câmbio flutuante e o estabelecimento de metas e teto para a inflação, permitindo que o investimento em infraestrutura possa flexibilizar as metas de superávit primário.

É de se esperar que o lançamento de um plano de investimentos públicos, como em princípio pareceu ser o caso do PAC, introduza uma gama de novos projetos e intervenções do Estado para o desenvolvimento econômico logo no início do primeiro exercício financeiro subsequente ao qual foi concebido. No entanto, já na verificação do primeiro relatório emitido, com relação às informações do SIAFI para o período de janeiro de 2008, percebe-se que o PAC veiculou, na verdade, um programa de dotações orçamentárias para projetos já existentes, sob a responsabilidade de diversos órgãos governamentais (Secretaria de Portos, Ciência e Tecnologia, Minas e Energia, Saúde, Transportes, Integração Nacional e Cidades).<sup>142</sup> Com o passar do tempo, apesar do agigantamento do Programa, que passou a inserir despesas de outros órgãos, a característica de uma compilação de projetos em um plano permaneceu no âmbito orçamentário.<sup>143</sup>

O PAC, embora não tenha as características adequadas de um instrumento de planejamento orçamentário, utiliza-se, como se pode constatar, de uma série de ferramentas orçamentárias para se viabilizar e entregar à população o que se propôs, entre os quais a inserção de seus projetos no sistema de planejamento orçamentário constitucionalmente estabelecido.

### 7.4.3 O PAC como estratégia de planejamento interfederativo

O PAC apresenta importantes questões que decorrem da agenda federativa no âmbito do planejamento governamental, no que toca à infraestrutura e a algumas políticas públicas selecionadas.

É importante destacar que as decisões de investimentos podem passar por uma agenda centralizadora ou descentralizadora, e o PAC resgata a ideia de uma agenda descentralizadora por meio de transferências intergovernamentais, apesar de manter certa centralização coordenativa na esfera federal – sendo essa mescla uma das principais características do Programa.

---

<sup>142</sup> BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Relatório SIAFI do PAC de 31 de janeiro de 2008*.

<sup>143</sup> BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Relatório SIAFI do PAC de 31 de março de 2014*.



Sinteticamente, Dorothée Allain-Dupré elenca que os desafios nas estratégias de investimentos para excessiva centralização estão relacionados com os itens a seguir: (i) assimetria de informação; (ii) investimentos não destinados às necessidades locais; (iii) abordagem vertical para os investimentos, com pouca complementaridade entre os setores; (iv) uma passividade dos governos locais, que não complementam as políticas nacionais pelos próprios esforços. Por sua vez, os desafios nas estratégias de excessiva descentralização seriam: (i) falta de coerência entre as estratégias nacionais e subnacionais; (ii) coordenação vertical insuficiente nos níveis de governo; (iii) política pró-cíclica no nível subnacional em um contexto de crise que pode prejudicar a estratégia nacional; (iv) falta de coordenação horizontal entre as jurisdições e o risco de duplicação nas decisões de investimento, o que pode levar a desperdício de recursos.<sup>144</sup>

O PAC, portanto, tenta atingir uma “zona cinzenta” na qual não há nem excessiva centralização dos investimentos públicos em infraestrutura nem excessiva descentralização, como ocorrida no período posterior a 1988, em que as prioridades eram eminentemente fiscais para o controle da inflação, e não de investimentos. De fato, o PAC resgata uma agenda interfederativa para infraestrutura, embora esteja mais fundado em um sistema de transferências intergovernamentais condicionadas do que em um planejamento intergovernamental propriamente dito, conforme se verá.

O mecanismo de transferências intergovernamentais no Brasil nunca foi devidamente regulamentado e sistematizado sob o aspecto jurídico, exceto com relação às transferências obrigatórias constitucionais associadas à partilha de receitas tributárias, especificadas pela Constituição Federal. As demais transferências intergovernamentais – que podem ser subdivididas em *condicionadas* (destinadas a uma finalidade legal específica) e *incondicionadas* (sem finalidade específica, o beneficiário tem autonomia para administrá-las); e *voluntárias* (as transferências dependem de decisão de autoridade, vinculadas a critérios não rígidos) ou *obrigatórias* (previstas no ordenamento jurídico e se operacionalizam independentemente de decisão de autoridades)<sup>145</sup> – sujeitam-se a um regime jurídico por demais aberto e lacunoso.

O PAC baseia-se essencialmente em transferências voluntárias condicionadas, muitas vezes incluídas no orçamento por iniciativa legislativa do Poder Executivo

---

<sup>144</sup> ALLAIN-DUPRÉ, Dorothée. *Multi-level governance of public investments: lessons from the crisis*, p. 27, Tabela 5.

<sup>145</sup> Vide livro de minha autoria, *Federalismo fiscal e fundos de participação*, p. 37-38, e, também, DALLAVERDE, Alexandra Kátia. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*.

na elaboração dos projetos de lei orçamentária, e por iniciativa parlamentar via emendas à lei orçamentária, o que dificulta a sua utilização para projetos que ultrapassem um exercício financeiro – que é a maioria dos casos de projetos relacionados com infraestruturas e serviços públicos.

Registre-se que o PAC previu transferências aos quais foi atribuída a natureza de “obrigatória”, criando a inusitada figura da “transferência voluntária obrigatória” como um instrumento importante para viabilizar a consecução dos objetivos do Programa. Vários decretos do Poder Executivo Federal, e mesmo leis, estabeleceram que ações incluídas no PAC fossem executadas por meio de transferências obrigatórias, a exemplo do disposto no art. 2º da Lei n. 11.578/2007, segundo o qual “O Poder Executivo, por proposta do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC, discriminará as ações do PAC a serem executadas por meio da transferência obrigatória de que trata o art. 1º desta Lei”. Uma impropriedade jurídica do Programa, pois, como bem ressaltado por Alessandra Dallaverde,

“muito embora a lei tenha contemplado genericamente as ações do PAC enquanto transferências obrigatórias, a rigor mencionadas transferências não dispõem de tal natureza, uma vez que a definição das ações se dá em âmbito infralegal, consoante programação governamental a cargo do Poder Executivo, voltadas a atuações pontuais. Essa realidade contraria a dinâmica das transferências obrigatórias (constitucionais e legais), que são caracterizadas pela perenidade e pela especificação legal de sua ocorrência, dispensando a celebração de compromisso, na medida em que, via de regra, as transferências legais obrigatórias são efetuadas de forma automática. As ações do PAC, por sua vez, aproximar-se-iam mais da natureza das transferências voluntárias, mormente no tocante à finalidade de investimentos em infraestrutura, representativas de verdadeiros atos de gestão. No entanto, a sistemática das transferências obrigatórias inseridas no contexto do Programa também as diferenciam das transferências voluntárias propriamente ditas, sujeitas a uma série de requisitos e vedações não aplicáveis à celebração dos termos de compromisso assumidos no âmbito do PAC”.<sup>146</sup>

As transferências intergovernamentais do PAC preveem contrapartida na lei orçamentária do ente federado, nas quais são exigidas ações dos entes federados receptores para as respectivas obras e intervenções previstas pelo Programa, ou seja, são transferências condicionadas, à luz do que estabelece o art. 3º da mencionada lei.<sup>147</sup>

<sup>146</sup> DALLAVERDE, Alessandra Kátia. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*, p. 216.

<sup>147</sup> Art. 3º As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso:

Isso reforça o que já foi sustentado quanto à preferência pelo uso das *transferências condicionadas* por parte do ente central. As condicionantes estabelecidas, se constatados seu não cumprimento e andamento do projeto por parte do ente subnacional, são imediatamente suspensas, consoante o art. 6º da Lei n. 11.578/2007: “(n) o caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência”.

Quanto às ações que podem ser implementadas com recursos transferidos via PAC, serão aquelas discriminadas no termo de compromisso a ser firmado entre os entes federativos participantes. O problema é que alguns decretos passaram a inscrever ainda mais condicionantes para as transferências do PAC, aumentando a sua condicionalidade ao ente beneficiário.

O Decreto n. 8.152, de 12 de dezembro de 2013, em seu art. 1º, delega ainda ao MPOG a competência para discriminar ações do PAC em algumas intervenções específicas, como em projetos de infraestrutura básica nos municípios da Região da Calha Norte ou apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Já o Decreto n. 7.888, de 15 de janeiro de 2013, estabelece exigências para a aquisição de produtos manufaturados nacionais e alguns serviços nacionais para as intervenções em mobilidade urbana integrantes do PAC.<sup>148</sup>

Dessa forma, o PAC estabeleceu transferências condicionadas por diversos diplomas legislativos para vários projetos de interesse nacional, regional e local. Em-

---

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases de execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;

V – cronograma de desembolso;

VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e

VII – comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou o órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia.

§ 1º A aprovação formal pela União do termo de compromisso de que trata o *caput* deste artigo é condição prévia para a efetivação da transferência obrigatória.

§ 2º A cada ação incluída ou alterada no PAC corresponderá um termo de compromisso, a ser apresentado pelo ente federado beneficiado.

<sup>148</sup> O que ficou em consonância à inclusão do art. 3º-A, § 4º, na Lei n. 11.578/2007, pela Lei n. 12.745, de 19 de dezembro de 2012.

bora o Programa tenha sido concebido por decreto, como destacado anteriormente, as transferências, para que sejam, de fato, obrigatórias e condicionadas, necessitavam de um instrumento jurídico adequado para tanto – a lei.

O PAC evidencia sua importância federativa ao proporcionar a integração, por meio dessas transferências, dos projetos de Estado na área de infraestrutura. Ainda que determinado projeto não seja de competência federal – mas de interesse do ente central –, a União pode atuar como fomentadora de projetos que poderiam não ser postos em prática pelos entes subnacionais por falta de recursos a financiá-los. É o caso, por exemplo, de projetos de saneamento básico.

Evita-se, por conseguinte, que os entes subnacionais deixem de desenvolver determinado projeto pela falta de recursos públicos. Com a norma jurídica estabelecendo a transferência como obrigatória para o ente central, ainda que condicionada ao atendimento de determinados requisitos, o PAC também funciona como um mecanismo de *pressão institucional* para que os entes subnacionais não negligenciem oportunidades de investimentos em determinada área por restrições orçamentárias.

É relevante destacar ainda, no planejamento orçamentário da administração pública, uma preocupação recorrente, que é a necessidade de uma racionalidade na coordenação normativa entre PPA de esferas federativas distintas, sobretudo para aquelas ações governamentais que envolvam recursos de outros entes federativos.

Essa racionalidade na coordenação federativa pode ser viabilizada por meio do planejamento setorial, que faz com que os entes federados participem de determinado setor para que se possa ter a efetiva consecução de uma política pública em âmbito nacional. Na infraestrutura, na qual os interesses federativos em geral extravasam as fronteiras políticas dos entes subnacionais, esse conceito ganha especial relevância.

Em muitos casos, há o envolvimento de mais de um ente federado, como pode ocorrer em algum projeto abrangendo obra de grande porte, de duração plurianual, com interesse e participação de todos os envolvidos, inclusive com recursos orçamentários, exigindo essa coordenação federativa do planejamento orçamentário entre entes autônomos, que se submetem à legislação própria na matéria e têm liberdade para elaborar e executar suas leis de natureza orçamentária (PPA, LDO e LOA).

Pode-se citar como exemplo o Rodoanel no Estado de São Paulo, empreendimento interfederativo (União, mediante o DNIT, e Estado de São Paulo) por força do Convênio n. 04/1999, com o valor global de repasse federal de mais de R\$ 3,7 bilhões, além de mais de R\$ 9,4 bilhões de contrapartida estadual.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> BRASIL. Portal da Transparência (<<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>). *Número do Convênio SIAFI 370928*.

A racionalidade da coordenação federativa exige, para que seja juridicamente segura, uma solução semelhante à adotada para planos como o da educação, com leis de caráter nacional, estabelecendo as regras de forma a abrangerem os entes federados envolvidos, ou por meio de instrumentos jurídicos adequados para viabilizar a cooperação e a coordenação entre os entes federados, de modo a haver um respaldo jurídico que dê aos entes participantes a segurança necessária, o que se reflete não somente no âmbito dos entes federados, mas também em todos aqueles que com eles contratam. O que não é viável no caso do PAC, um plano de intervenções previsto por decreto. Caso estivesse estruturado como uma norma de caráter nacional de direito financeiro para investimentos públicos em infraestrutura, seria possível afirmar que o PAC teria uma função coordenativa orçamentária intergovernamental para a infraestrutura.

A demonstração dessa falta de “cogência coordenativa” é observável até mesmo no tratamento do PAC nas normas orçamentárias fora da esfera federal pelos entes subnacionais. Observe-se que, quanto ao orçamento dos demais entes federativos, o Programa pode até mesmo não receber uma menção expressa para o recebimento dos recursos pelo ente subnacional. O Decreto n. 6.276/2007 inscreveu como transferência obrigatória, dentro da funcional programática 26.782.0231.008Y.0101, a ação “Rodoanel de São Paulo – Construção – Trecho Sul”. A Lei Estadual n. 12.788, de 27 de dezembro de 2007 (LOA/SP 2008), e estabelece para a ação “2151 – Execução das obras do Rodoanel – Trecho Sul” como fonte de financiamento o Tesouro do Estado (R\$ 100.000.000,00) e Outras Fontes (R\$ 820.000.000,00).<sup>150</sup> Não se consegue identificar na lei orçamentária, no entanto, qual é o valor recebido a título de transferência intergovernamental pelo Governo Federal.

Já no Anexo VII da LOA federal de 2008, consta, como classificação institucional e funcional e estrutura programática do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI) (o “embrião” do PAC) no Ministério dos Transportes o “apoio à construção do Rodoanel – Trecho Sul – no Estado de São Paulo (26.782.1461.111V.0035). No Volume IV, no qual consta o detalhamento das ações dos órgãos do Poder Executivo, o projeto “apoio à construção do Rodoanel – Trecho Sul – no Estado de São Paulo”, há disponível o valor de R\$ 259.000.000,00.

Outro exemplo: a Lei paulista n. 15.265, de 26 de dezembro de 2013 (LOA/SP 2014), estabelece o Programa 1611 – Transposição Rodo-Ferroviária da RMSP, com a ação “Execução de obras do Rodoanel – Trecho Norte. Como fonte de

---

<sup>150</sup> BRASIL. Estado de São Paulo. *Lei 12.788, de 2007* – Orçamento do Estado 2008, p. 683.

recursos, inscreve “Tesouro do Estado”, “vinculados federais” e “operações de crédito”, sem haver menção específica aos repasses do PAC para o Rodoanel – apesar de ele, com outras ações,<sup>151</sup> constar no plano de ação do PAC por meio de transferências realizadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT),<sup>152</sup> consoante permissão veiculada a partir do Decreto n. 8.113/2013.<sup>153</sup>

O Anexo I do PPA federal 2012-2015, quanto ao Objetivo 0136 (“Ordenar o tráfego rodoviário de passagem nos trechos de perímetro urbano que possuam nível de serviço inadequado ou alto índice de acidentes, por meio de intervenções nas rodovias federais”), traz como iniciativa 00B1 a construção do Rodoanel de São Paulo – SP-021/SP. No Anexo III – Empreendimentos Individualizados como Iniciativas, prescreve, no Programa 2075 – Transporte Rodoviário, que o custo total do projeto é de R\$ 4.378.975.000, com data de início em 1º de junho de 2011 e término em 31 de maio de 2014.

Como já referido anteriormente, vê-se que o PAC não foi concebido como um plano de Estado, mas sim de governo, perdendo-se a oportunidade de se estruturar um sistema de planejamento no âmbito da infraestrutura que fosse adequado sob o ponto de vista financeiro, disciplinando as relações federativas por instrumentos jurídicos adequados hábeis a promover de forma segura grandes avanços, especialmente no que tange aos maiores e mais relevantes projetos de infraestrutura necessários ao desenvolvimento do país.

O PAC poderia ter, mediante lei, instituído competências ao, à época, Ministério do Planejamento, a fim de analisar projetos de interesse de Estados e Municípios, com a respectiva autorização de desembolso de recursos por meio de transferências condicionadas na lei orçamentária federal – o que lhe daria um caráter de maior reforço ao pacto federativo, já que as decisões não viriam de “cima para baixo” (*top-down*) com a edição de um decreto específico para cada projeto de infraestrutura. As decisões passariam a ser compostas também de “baixo para cima”

<sup>151</sup> JULIO, Alessandra dos Santos. As obras do PAC em São Paulo: uma análise das possibilidades e implicações para a geração do efeito multiplicador. *Revista Formação Online*, p. 166-167, Tabela 11.

<sup>152</sup> BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *DNIT repassa recursos para Trecho Norte do Rodoanel de São Paulo*, em 14 de março de 2013.

<sup>153</sup> “Art. 1º Poderão ser executadas mediante transferência obrigatória de recursos federais, por meio do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, as obras e serviços de construção, pavimentação, ampliação de capacidade e recuperação dos sistemas viários de acessos a portos e terminais portuários e de anéis e contornos em áreas urbanas de rodovias integrantes dos Sistemas de Viação dos Estados e do Distrito Federal” (grifos nossos).

(*bottom-up*), com o engajamento dos entes subnacionais na apresentação de projetos de interesse local.<sup>154</sup>

Outra falha também recorrente em matéria de planejamento, e imprescindível nesse processo, é a falta de uma maior capacitação dos Municípios para a apresentação de projetos ao ente central, sob pena de essa coordenação federativa também padecer de efetividade por incapacidade de articulação na outra ponta da relação – a dos entes subnacionais. Em resumo, a capacidade de planejar e executar o orçamento deve ser horizontalizada, de forma a evitar uma relação assimétrica entre os entes federativos.

Vê-se que a necessária coordenação federativa, indispensável para o sucesso do PAC, foi construída sob bases juridicamente frágeis e improvisadas, sem que se estabelecesse uma organização estruturada a partir de uma norma de caráter nacional e adequadamente sistematizada, o que seguramente contribui para que não se possa reconhecê-lo como um instrumento de planejamento capaz de gerar a segurança jurídica necessária aos agentes que o integram e com eles interagem.

#### 7.4.4 Considerações críticas adicionais

A análise das características do PAC permite constatar não ser um instrumento de planejamento que se contextualiza adequadamente no sistema de planejamento governamental construído e estruturado pela Constituição de 1988, nem segue as técnicas que devem ser aplicadas para que se possa concebê-lo como um plano capaz de orientar adequadamente as ações a serem implementadas e executadas pela administração pública, quer no âmbito nacional, quer na esfera específica da administração pública federal ou dos demais entes da federação, por várias razões.

O PAC não tem *revisões periódicas, prazos e metas preestabelecidas e verificáveis*, conceitos intrínsecos ao planejamento governamental, o que dificulta denominá-lo instrumento de planejamento governamental. E o PAC também não é fundado apenas em projetos novos, mas resgata muitos dos projetos do Plano Brasil em Ação da década de 1990.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Essa tentativa de cooperação “baixo-cima” ocorreu com a instituição do PAC da Mobilidade Urbana, oriundo do Pacto dos Transportes celebrado em 2013; no entanto, a maioria dos investimentos não foi executada de forma satisfatória, sobretudo em razão de os entes subnacionais não terem conseguido apresentar os projetos básicos de engenharia dentro do prazo definido pela União (VALOR ECONÔMICO. *Tropeços na infraestrutura amarram o crescimento*, 28 de maio de 2014, p. A14).

<sup>155</sup> RESENDE, Paulo. Infrastructure: will PAC really accelerate growth? In: MIA, Irene; AUSTIN, Emilio L.; ARRUDA, Carlos; ARAÚJO, Marina (Eds.). *The Brazil Competitiveness Report 2009*, p. 32.

O PAC, além de não estar sujeito a revisões periódicas – é algo intermitente, o que se constatou pelas suas diversas “edições” (PAC, PAC 2, PAC 3) –, não tem continuidade e não confere segurança jurídica por estar revestido na forma de decreto, ato normativo facilmente revogável pelo Chefe do Executivo, principalmente na hipótese de nova orientação política federal – o que acabou se verificando com a recente e imprevista alteração na presidência da República.

O fato de não haver um prazo para término do estabelecido também reforça essa constatação: sem metas e prazos para cumprimento dos objetivos traçados, não há planejamento orçamentário. Mostra-se mais um programa intermitente com características multianuais, que não se enquadra na sistemática de planejamento orçamentário quadrienal, mas que deve a ele se integrar para que se concretize.<sup>156</sup> Isso justificaria a utilização do mesmo instrumento governamental em uma segunda ou terceira versão, sem qualquer critério de conclusão das obras previstas, o que acabou resultando nos chamados “PAC 2” e “PAC 3”, concomitantes ao “PAC 1”. O PAC, portanto, não seria um planejamento governamental para a infraestrutura, mas sim um instrumento de influência no planejamento governamental orçamentário a fim de garantir o planejamento governamental macroeconômico.

O PAC não está perfeitamente integrado ao sistema de planejamento orçamentário estabelecido constitucionalmente para o PPA, reforçando o seu caráter de um plano de execução de intervenções relativas a infraestruturas e serviços públicos. Como o próprio *site* institucional do Programa menciona, “(...) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável”.<sup>157</sup> Também sublinha o seu caráter de “retomada” na questão dos investimentos públicos: “(pensado) como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais”.

Evidencia-se como tendo sido, inicialmente, um mecanismo apressado e improvisado de tentar promover o crescimento e também a recuperação da economia, e, especialmente após a crise de 2008,<sup>158</sup> como uma política anticíclica. E, posteriormente,

---

<sup>156</sup> CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*, p. 375-381.

<sup>157</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. *Sobre o PAC*.

<sup>158</sup> BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Carta de conjuntura n. 9*, p. 38.



o seu aqodamento não permitiu que, com os primeiros resultados do Programa, pudesse ser concebido sob uma estratégia mais perene (de Estado, e não de governo), institucionalizado juridicamente na forma prevista do planejamento governamental. Improvisações e desídia no âmbito jurídico contribuíram para a perda de sua relevância. Ademais, conforme algumas análises empíricas à época, serviu muito mais como um instrumento de crescimento momentâneo do que de desenvolvimento econômico – como no estado da Bahia,<sup>159</sup> o que demonstra a sua falta de sustentabilidade a longo prazo.

Vê-se que a necessidade de produzir resultados rápidos impediu que fosse observada a estrutura jurídica já existente de organização do planejamento governamental, utilizando-se, com isso, de instrumentos jurídicos inadequados para funções que lhe eram inerentes, como a boa articulação federativa.<sup>160</sup> Luiz Fernando Paulo relata que a urgência dos investimentos fez com que o PAC contribuísse “para desmoralizar os trabalhos de preparação do PPA 2008-2011, que estavam acontecendo em paralelo e foram atropelados pela estratégia da Presidência da República”, esvaziando a preparação do PPA 2008-2011, uma vez que as prioridades do governo federal já haviam sido anunciadas por meio do PAC, que se tornou sua principal bandeira, deteriorando os processos de gestão ligados ao PPA.<sup>161</sup>

A forma pela qual foi imposto ao país, sem ouvir tempestiva e adequadamente os diversos atores envolvidos, especialmente em se tratando de plano com ampla abrangência em termos federativos, é também um aspecto que pesa negativamente em sua concepção. Aliger Pereira descreve que “(o) PAC corresponde a atividades contínuas e permanentes do governo federal, com auxílio dos governos estadual e municipal e a ajuda de diversos atores sociais, constituindo um projeto governamental em nível territorial. Afinal, qualquer projeto define o conjunto das operações que foram ou serão realizadas para contemplar o programa, dentro de um

---

<sup>159</sup> PEREIRA, Aliger dos Santos. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10). *Revista de Administração Pública*, p. 198.

<sup>160</sup> Aliger dos Santos Pereira considera o PAC uma política pública que é oriunda do planejamento federal a ser aplicado em estados e municípios. Defende também que “(...) um planejamento de programa ou políticas públicas como o PAC deve buscar a interseção entre gestão, planejamento e orçamento durante a sua execução”. Observou-se, no entanto, que os instrumentos jurídicos utilizados não foram próprios para cumprir essas finalidades (PEREIRA, Aliger dos Santos. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10), p. 179 e 183).

<sup>161</sup> PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade, p. 19.

tempo específico. Percebe-se que parte das decisões foi *top-down*.<sup>162</sup> Em outras palavras, decisões tomadas pelo governo central em desacordo com as recomendações para um planejamento governamental bem construído, especialmente quando depende de uma articulação federativa coordenada, importante para o sucesso dos programas. Vê-se ter havido um excesso de características que identificam a predominância do sistema *top-down* e poucos mecanismos de estímulo a decisões *bottom-up*.

Não se vê também no PAC um instrumento que demonstre coordenação e articulação esperadas de um planejamento em que as ações sejam realizadas de modo a caminhar no sentido de um objetivo que seja aglutinador dos projetos e permita vislumbrar uma uniformidade de propósitos. O que se constata efetivamente é uma seleção de ações que não necessariamente guardam uma correlação entre si, voltadas a, como o próprio nome sugere, acelerar sua conclusão e, com isso, produzir resultados mais rápidos e que possam trazer visibilidade à atuação do governo.<sup>163</sup>

A proposta do PAC era a de proporcionar um crescimento econômico acelerado e sustentado, no que teria atingido seus objetivos, segundo Gabriel Cetra e Maria Aparecida Oliveira;<sup>164</sup> porém, o que se notou foi o esvaziamento da importância do programa com a crise de meados da década de 2010, e seu impacto acabou sendo limitado. E não se pode dizer, pelo que se constata, que o crescimento tenha sido sustentável, pela própria fragilidade do planejamento observada em sua implantação e execução.

<sup>162</sup> PEREIRA, Aliger dos Santos. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10), p. 197.

<sup>163</sup> Márcio Silveira e Alessandra Julio registram que “(a)s obras escolhidas para compor o PAC foram selecionadas dentro de um conjunto de projetos setoriais baseados em alguns fundamentos, dentre eles: Planejamento Estratégico (fundamentado nas obras já previstas pelo Plano Nacional de Logística de Transporte – PNLT e pelo Plano Decenal do Setor Elétrico) e as Parcerias entre o setor público e o privado (nas Concessões Rodoviárias, Marinha Mercante, Ferrovias e Setor Energético) (Brasil, 2007). Em meio às obras selecionadas estão trechos da Ferrovia Norte-Sul (EF-151) e outras ferrovias de integração, trechos do Rodoanel de São Paulo, o Trem de Alta Velocidade, obras nos principais aeroportos, pavimentação e duplicação de algumas rodovias, construção de contornos ferroviários, incentivos à Marinha Mercante e concessão de trechos rodoviários. Muitas destas obras são antigos projetos nacionais que fizeram parte das promessas políticas em vários anos, como o Rodoanel, a Ferrovia Norte-Sul, o Ferroanel de São Paulo e melhorias em trechos rodoviários” (Os investimentos em transportes do PAC de Aceleração do Crescimento (PAC) e o efeito multiplicador brasileiro a partir do governo Lula da Silva. *Journal of Transport Literature*, p. 212).

<sup>164</sup> CETRA, Gabriel Ortiz; OLIVEIRA, Maria Aparecida Silva. Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *Revista de Economia e Administração*, p. 12.

Foi falho em sua intenção inicial de mitigar as disparidades regionais, observando-se que acabou não produzindo os resultados esperados, tendo beneficiado muito mais as Regiões Sul e Sudeste,<sup>165</sup> e não o eixo Norte-Nordeste, como erroneamente se imaginava. Razão pela qual não se pode considerar o PAC um verdadeiro programa de desenvolvimento nacional com enfoque em cada região.<sup>166</sup>

Além desses efeitos regionais na Região Sudeste, conforme destacado, o mais conhecido projeto do PAC tinha, efetivamente, um conteúdo de fomentar o desenvolvimento nacional: adquirir a tecnologia do Trem de Alta Velocidade para que pudesse, futuramente, ser expandida no território nacional. Uma frustração no caráter desenvolvimentista do Programa que havia sido amplamente divulgado durante a sua existência.

O fracasso de projetos de grande dimensão como este demonstrou também a fragilidade na tentativa de dar uma maior elasticidade temporal ao Programa. O citado Trem de Alta Velocidade (TAV), projeto que estava previsto no PPA e também no PAC, conforme anotaram Márcio Silveira e Alessandra Julio, foi incorporado ao PPA 2008-2011 e deveria promover

“três ‘ondas’ de efeitos econômicos. A primeira será a criação de centros comerciais nas estações. A segunda abarca os empreendimentos imobiliários nas imediações das estações, entre condomínios residenciais e escritórios. A terceira se refere à construção de avenidas, novos pontos de ônibus e a construção de metrô que darão acesso ao TAV (Campos Neto, Pêgo Filho, Romminger, Ferreira e Vasconcelos, 2010). Estas obras correlacionadas podem gerar encomendas para diferentes indústrias. Trata-se, pois, de uma questão de planejamento de longo prazo”.<sup>167</sup>

O PAC, não obstante alguns efeitos positivos decorrentes de resultados alcançados, como a realização de importantes obras de infraestrutura, juridicamente distancia-se de um exemplo a ser seguido. Como já foi exaustivamente demonstrado, foi marcado pelo imprevisto e açodamento, características que estão na contramão do que se espera de todo planejamento bem construído, e, o que é mais relevante nesse aspecto, não foi concebido no sistema constitucional já existente de

---

<sup>165</sup> CETRA, Gabriel Ortiz; OLIVEIRA, Maria Aparecida Silva. *Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, p. 25.

<sup>166</sup> Como bem ressaltado por Márcio Rogério Silveira e Alessandra dos Santos Julio (*Os investimentos em transportes do PAC de Aceleração do Crescimento (PAC) e o efeito multiplicador brasileiro a partir do governo Lula da Silva*, p. 211-212).

<sup>167</sup> SILVEIRA, Márcio Rogério; JULIO, Alessandra dos Santos. *Os investimentos em transportes do PAC de Aceleração do Crescimento (PAC) e o efeito multiplicador brasileiro a partir do governo Lula da Silva*, p. 216.

planejamento e orçamento, nos termos dos arts. 174 e 165 da Constituição, nem utilizou os instrumentos jurídicos adequados, o que prejudicou sobremaneira a condução da administração pública no sentido de produzir os resultados esperados.

## 7.5 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO GOVERNAMENTAL E O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA (PBSM)

O planejamento governamental brasileiro recente produziu alguns planos de forma desalinhada do sistema jurídico constitucional estabelecido para estruturar o planejamento do setor público, mas que geraram significativos efeitos, e não se pode deixar de lhes fazer referência, ainda que breve, até mesmo para que seja possível analisá-los criticamente. Mesmo porque, ao longo de sua implantação, esses instrumentos de planejamento se incorporaram de alguma forma ao sistema de planejamento formalmente estruturado pelo nosso sistema jurídico, tendo em vista a necessidade de alocação de recursos financeiros públicos para a viabilização do plano.

Além do já mencionado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) é de grande importância, até mesmo por seu caráter essencialmente social.

O Plano Brasil Sem Miséria surgiu a partir do Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011, que instituiu o “Plano Brasil Sem Miséria, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (art. 1º).

A ser executado “pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e com a sociedade” (art. 10, parágrafo único), foi inadequadamente formalizado por meio de decreto presidencial, com fundamento no art. 84, VI, alínea *a* da Constituição, que autoriza o uso dos decretos para dispor sobre “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”. O que faz saltar aos olhos a impropriedade de se utilizar desse instrumento para um plano, especialmente focado na área social, em que as despesas públicas são parte indissociável da sua execução,<sup>168</sup> deixando clara a afronta ao texto constitucional.

Vê-se haver sido adotada a mesma sistemática encontrada no PAC, planejamento governamental iniciado mediante decretos, que se repetiu no Plano Brasil Sem Miséria. Da mesma forma que o PAC transpareceu ser um encartado de ações

<sup>168</sup> O próprio art. 12 do decreto indica as fontes de custeio como as dotações orçamentárias da União, recursos oriundos dos órgãos participantes do plano e que não estão consignados no orçamento, além de outras fontes destinadas pelos demais entes federados.

reunidas sob um mesmo rótulo na área da infraestrutura, o PBSM evidencia ter tido a mesma intenção sob o aspecto social, congregando diversos outros programas sociais sob a mesma bandeira.

Acresça-se a isso a necessidade de articulação federativa, que fica ainda mais prejudicada com a institucionalização via decreto presidencial, por meio do qual não se pode impor obrigações aos demais entes federados, que exigiria leis de caráter nacional, como já foi exposto anteriormente.

O decreto que o implantou também prevê uma sistematização interfederativa no custeio, visto que o art. 12, III, define que “outras fontes de recursos destinadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por outras entidades públicas e privadas”, podem ser utilizadas. Para tanto, são necessários convênios, acordos de cooperação, ou outros instrumentos congêneres com os respectivos órgãos e entidades dos diversos entes federativos, além de entidades privadas (art. 11).

A implantação por decreto gera, não só nesse caso como em outros da mesma natureza, uma constante e nem sempre desejável “referência cruzada” entre a lei e o decreto, pela inserção em leis, como o PPA, a LDO e a LOA, além de outras,<sup>169</sup> do Plano Brasil Sem Miséria, instituído por decreto, o que pode, por vezes, ocasionar problemas jurídicos decorrentes de alterações por decreto que impactam na lei. Apenas para citar um exemplo, a fixação da renda que caracteriza “extrema pobreza”, se alterada (como já ocorreu em várias oportunidades<sup>170</sup>), importará em aumento da abrangência do público beneficiado em vários programas, com consequente aumento de despesa, tornando necessário, em face da disposição constante de um decreto, que sejam alteradas leis para que se possa compatibilizar o comando normativo – como a abertura de um crédito adicional que exceda a margem de remanejamento, o que pode ocorrer no exemplo citado.

Para atingir a finalidade a que se propôs, o PBSM fixa quatro diretrizes,<sup>171</sup> um objetivo geral (“Promover a inclusão social e produtiva da população extremamente

---

<sup>169</sup> Como a lei que institui o Programa Bolsa Família – Lei n. 10.836/2004.

<sup>170</sup> O Decreto n. 7.492/2011, que instituiu o PBSM, em seu art. 2º, parágrafo único, estabeleceu como “em extrema pobreza aquela população com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais)”. O Decreto n. 8.232/2014 alterou esse valor para R\$ 77,00 (setenta e sete reais), e o Decreto n. 8.794/2016 aumentou para R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais).

<sup>171</sup> Garantia dos direitos sociais; garantia de acesso aos serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda; articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza; e atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade.

pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza<sup>172</sup>), três objetivos específicos<sup>173</sup> e três eixos de atuação,<sup>174</sup> sendo gerido pelo Comitê Gestor Nacional, pelo Grupo Executivo e pelo Grupo Interministerial de Acompanhamento, com o apoio administrativo sendo prestado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (art. 6º), e tem como principal instrumento de execução de suas políticas os convênios, acordos de cooperação, ajustes e outros instrumentos congêneres, evidenciando seu caráter interfederativo.

Algumas diretrizes do PBSM já estão definidas em textos legais ou constitucionais de forma mais precisa, mas acabam sendo veiculadas de maneira muito vaga e sem um efeito muito concreto. Veja-se, por exemplo, a do art. 3º, I, que prescreve “garantia dos direitos sociais”, tema com ampla guarida constitucional – inclusive de forma mais específica, tal como descrito no art. 6º da Constituição. Uma inversão, pois o texto constitucional mostra-se mais detalhado que um decreto.

Houve incorporação do PBSM ao sistema formal de planejamento orçamentário da administração pública por meio da inserção no PPA 2012-2015, que o incluiu como prioridade: “São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil Sem Miséria – PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias” (Lei n. 12.593/2012, art. 19). Identificam-se, nesse PPA, 10 programas, 16 objetivos e 23 metas relacionadas ao PBSM.<sup>175</sup>

O mesmo ocorreu com o PPA 2016-2019, que foi expresso ao considerar “prioridades da administração pública federal para o período 2016-2019 o Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico” (Lei n. 13.249/2016, art. 3º, III).

<sup>172</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil Sem Miséria*, p. 6.

<sup>173</sup> Elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza; ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.

<sup>174</sup> Garantia de renda; acesso a serviços públicos; e inclusão produtiva.

<sup>175</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015, p. 19. Apenas para citar os programas: Agricultura Familiar (2012); Biodiversidade (2018); Energia Elétrica (2033); Bolsa Família (2019); Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (2037); Educação Profissional e Tecnológica (2013); Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Familiar (2066); Resíduos Sólidos (2067); Segurança Alimentar e Nutricional (2069); e Trabalho, Emprego e Renda (2071).

O PBSM não é definido de forma explícita em termos orçamentários, uma vez que engloba uma série de programas, ações e intervenções de diversas naturezas, nem sempre explicitadas e materializadas em termos de programas e/ou ações, ou, mais recentemente, iniciativas, objetivos e metas que venham constar do PPA, da LDO ou da LOA, podendo os recursos que o contemplam integrarem diversas formas.<sup>176</sup>

No mais das vezes, no sistema orçamentário o que se constata é o uso de alguns programas que integram o Plano Brasil Sem Miséria, com especial destaque para o Programa Bolsa Família.

O Bolsa Família – que não é um programa orçamentário – tem um evidente protagonismo no PBSM.<sup>177</sup> Fica claro que o PBSM acabou sendo complementar ao Bolsa Família na meta da erradicação da pobreza, por meio de outros programas, como PRONATEC, Programa Crescer, Água para Todos, Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Luz para Todos, Minha Casa Minha Vida e Ação Brasil Carinhoso.

Impropriedade e falta de técnica jurídica evidenciam-se nesse caso, em que se está diante de um decreto (que instituiu o PBSM) que engloba um programa disposto em lei (Bolsa Família), exercendo uma função atípica de instrumento normativo centralizador próprio da lei, e não de atos normativos, como decretos, portarias etc. A Lei n. 10.836/2004 justamente teve essa função unificadora de programas governamentais, conforme se depreende no seu art. 1º, parágrafo único.<sup>178</sup>

A lei que instituiu o Bolsa Família e agrupou diversos programas sociais mostra-se mais adequada em termos do que se espera no planejamento da ação governamental, diferentemente do que ocorreu com o PBSM, que acabou tendo o mesmo objetivo – entretanto, por meio de um decreto. O uso do veículo normativo

---

<sup>176</sup> O TCU, no Relatório sobre as Contas de Governo relativo ao exercício de 2014, identificou que doze programas, subdivididos em 37 ações, contemplam despesas do PBSM (p. 59).

<sup>177</sup> Vide o Caderno de Resultados 2011-2014 produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

<sup>178</sup> “O Programa de que trata o *caput* tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado pela Lei n. 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n. 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001.”

correto é o que vem assegurando a perenidade do Programa Bolsa Família no planejamento governamental brasileiro – diferentemente do que se viu com o PAC, conforme referido anteriormente.

É igualmente oportuna a constatação da inadequação do decreto em estabelecer um Comitê Gestor, com caráter deliberativo, para fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do PBSM, nos termos do art. 7º. Tendo o PBSM abrigado outros programas e planos sociais sob um mesmo rótulo, os respectivos comitês gestores de cada um é que teriam essa competência estabelecida por lei.

No caso do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, instituído no art. 4º da Lei n. 10.836/2004, como órgão de assessoramento imediato da Presidência da República, vislumbra-se um potencial problema jurídico se o Comitê Gestor do PBSM conflitar com o estabelecido pelo Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, órgão com competência legal e vinculado diretamente à Presidência da República. Seria o caso, por exemplo, de o PBSM estabelecer uma medida no planejamento governamental orçamentário na esfera social que esteja em contradição ao previsto pelo planejamento definido pelo Bolsa Família.

Não há como um planejamento estabelecido por decreto se sobrepor ao planejamento definido por lei. Nessa linha, também é discutível a criação de um novo órgão colegiado que nada mais poderá fazer que não seja referendar o que estabelecem outros órgãos colegiados, a exemplo do que ocorre com o Bolsa Família.

Da mesma forma, o Decreto n. 5.209/2004 (que regulamenta o Bolsa Família) conferiu, em seu art. 2º, ao então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>179</sup> a coordenação, gestão e operacionalização do Bolsa Família, o mesmo Ministério responsável pelo PBSM. E a composição do Conselho Gestor do Bolsa Família é semelhante à do Comitê Gestor do PBSM (o primeiro é mais amplo, com participação adicional dos titulares do Ministério da Educação, da Saúde, e da Caixa Econômica Federal). Em outras palavras, o Conselho Gestor do Bolsa Família é de composição mais ampla que o Comitê Gestor do PBSM.

Essa gama de possibilidades evidencia que o PBSM deveria ter sido veiculado por lei de forma a unificar o Bolsa Família e os demais programas, o que seria mais correto do ponto de vista jurídico. Vislumbra-se que razões de natureza política possam ter influenciado a decisão, tendo em vista a boa imagem do nome “Bolsa Família”.

---

<sup>179</sup> Transformado em Secretaria integrante do Ministério da Cidadania.



No que tange à materialização orçamentária do PBSM, observa-se sua presença em elementos integrantes dos programas orçamentários, como ocorre no Programa 2019 que consta do PPA 2016-2019, “Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais”, no qual se pode encontrar o Objetivo 0619, “Reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda”, que tem a meta 03U4, “Transferir renda às famílias em situação de pobreza que atendam aos critérios de elegibilidade, conforme as estimativas de atendimento do Programa Bolsa Família”, e a Iniciativa 057P, “Aperfeiçoamento do desenho do Programa Bolsa Família para aumentar o impacto na diminuição da pobreza”, o mesmo ocorrendo com os demais objetivos, metas e iniciativas desse Plano.

Outras vezes, o Programa Bolsa Família aparece referido de forma esparsa em elementos de outros programas orçamentários, como alguns exemplos a seguir, citados em caráter meramente ilustrativo. O Programa 2080, “Educação de qualidade para todos”, em seu Objetivo 1007, voltado a ampliar o atendimento escolar, prevê como uma de suas iniciativas “Apoio à ampliação das condições de acesso e permanência na escola de crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 06 a 17 anos de idade beneficiários do Programa Bolsa Família” (060R). Ou, ainda, no Programa 2025, “Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia”, encontra-se a Meta 0482, “Distribuir conversores digitais para os 10% dos domicílios beneficiários do Programa Bolsa Família”, e a Iniciativa 062Z, “Distribuição de *kit* digital para beneficiários do Programa Bolsa Família”.

Também não se observa uma clareza quanto à forma de priorização, que se operacionaliza de maneira dispersa por diversos mecanismos, como, por vezes, a inclusão de programas relacionados ao PBSM, como o Bolsa Família, no anexo da LDO (despesas não contingenciáveis). O Anexo III da LDO de 2016 dispõe acerca das despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF. Não há menção ao PBSM, embora haja referência expressa (Seção 1, item 25) à “transferência de renda diretamente às famílias em condições de pobreza e extrema pobreza (Lei n. 10.836/2004)”, ou seja, as transferências do Bolsa Família.

A Nota Técnica produzida pelo Congresso para subsidiar a apreciação do Projeto de Lei do PPA 2016-2019 evidencia essa falha:

“Quanto ao Plano Brasil Sem Miséria – BSM, seu teor específico e o conjunto de intervenções governamentais a serem realizadas para lhe dar consecução também não se encontram explicitados no PLPPA 2016-2019 ou em outro documento de referência que lhe sirva de lastro. O portal eletrônico criado para veicular conteúdos e serviços associados ao BSM permite uma intelecção genérica sobre a estratégia ínsita ao Plano, identificando seu conteúdo mediante referência a programas e ações que não

têm, eles próprios, expressão direta nos elementos de programação orçamentária, a exemplo do Programa Bolsa Família, Brasil Carinhoso, Centro POP, Programa Mais Educação, Pronatec e Acessuas.

O Programa 2019 – Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais incorpora 04 (quatro) objetivos. O primeiro objetivo (0619) procura manter o papel do Bolsa Família como redutor da pobreza, prevenindo-se o atendimento de 100% das famílias em situação de pobreza. Ocorre que essa meta já foi ultrapassada, quando se analisa o conjunto das regiões (101,47%), mas quando se analisa cada região individualmente, a região Sudeste e Sul apresentam taxa de atendimento de 98,4% e 97,8%, respectivamente”.

Vê-se que o PBSM representa uma *redundância* no planejamento governamental, prejudicando a dinamicidade e a clareza que devem permeá-lo. A criação de diversas estruturas governamentais, com funções sobrepostas, e a utilização de várias categorias de normas jurídicas são elementos perturbadores na boa fluidez do planejamento governamental e em sua vertente orçamentária. Tal complexidade faz com que as ações passem a ser geridas de maneira autônoma, por diversos atores políticos e burocráticos, potencializando a formação de conflitos entre normas e promovendo insegurança jurídica.

Não se evidenciam presentes no Plano Brasil Sem Miséria as características exigidas de um plano bem estruturado e adequadamente implantado, faltando-lhe prazos, metas, clareza de prioridades e temporalidade, e seus desdobramentos orçamentários refletem essa improvisação.

Juridicamente frágil, iniciado por decreto do Poder Executivo Federal, confere pouca segurança jurídica, por faltarem normas estáveis que permitam não só lhe conferir estabilidade temporal, como também impor-se aos demais entes federados, gerando uma dependência de ajustes com os demais entes e instrumentalização por transferências voluntárias.

À semelhança do PAC, além de lhe estarem ausentes elementos que permitam caracterizá-lo como um efetivo instrumento de planejamento, o PBSM é um ato de governo, não sendo possível considerá-lo um plano de Estado. Futuros governos poderão, em face da precariedade do veículo normativo introdutor (decreto), acabar facilmente com o referido programa, criando outro no lugar com a “marca” da nova gestão, fragilizando o planejamento e causando insegurança jurídica. Tal fato seria dificultado se tais programas estivessem introduzidos mediante lei, de âmbito nacional, por exemplo, orientando o planejamento governamental orçamentário.



---

## CONCLUSÕES

Um dos maiores estudiosos do planejamento, o economista chileno Carlos Matus, sintetizou com precisão, em frase que já se tornou célebre, a importância do planejamento:

“O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora”.<sup>1</sup>

Esta tese teve por objetivo analisar questões relacionadas com o planejamento orçamentário, de modo a deixar clara a fundamental importância que representa para o bom funcionamento da Administração Pública e, assim, colaborar para que o Estado cumpra seus objetivos constitucionais.

A lei orçamentária, já reconhecida como a mais importante logo após a Constituição, tem entre as suas funções a de ser um instrumento de planejamento, seguramente a mais relevante hoje, a que mais se desenvolve, estando em constante aperfeiçoamento, e cuja evolução impactará diretamente nos esperados avanços do planejamento e da gestão pública.

Esse estudo da função planejadora do orçamento, que atualmente faz da Lei Orçamentária Anual uma peça na engrenagem do sistema de planejamento

---

<sup>1</sup> MATUS, Carlos. *Adeus senhor presidente: governantes governados*, p. 182-183.

orçamentário governamental, permitiu ingressar em um campo rico para ser explorado e que precisava, e ainda precisa, ser mais bem estudado, para que possam ser superados as muitas dificuldades, problemas e obstáculos encontrados, sob diversos aspectos.

Buscaram-se identificar e apontar soluções para essas diversas dificuldades no âmbito jurídico, trazendo elementos ao Direito Financeiro que permitam superá-las, e, assim, aperfeiçoar o sistema de planejamento orçamentário e fazer o Estado brasileiro alcançar os objetivos fundamentais a que se propôs.

**I.** O planejamento é instituto multidisciplinar, próprio de várias áreas do saber, entre as quais o Direito, e, mesmo nele, são vários os ramos que dele fazem uso. Cada uma delas tem uma visão, conceito e compreensão, tornando muito difícil delimitar com precisão seu exato conteúdo e características, o que se constatou e exigiu uma delimitação mais precisa do objeto de estudo, que se concentrou no que foi denominado *Planejamento Orçamentário da Administração Pública Brasileira*. Um sistema de normas de planejamento que, no Brasil, é estruturado a partir da tríade de leis com natureza orçamentária previstas no art. 165 da Constituição (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), responsáveis por materializar e coordenar financeiramente as ações governamentais de cada um dos entes federados no percurso que leva à consecução dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro. E que se insere no contexto de um sistema mais amplo de planejamento que abrange o planejamento nacional (art. 174), até agora ainda não implantado, restringindo-se a apenas alguns setores da administração pública, como a área da Educação.

Na evolução histórica do planejamento brasileiro, vê-se inicialmente um maior destaque ao planejamento econômico governamental, de caráter nacional, mais abrangente, voltado ao país como um todo, incluindo o planejamento indicativo ao setor privado; atualmente, este planejamento econômico governamental perdeu força, estando o planejamento governamental viabilizando-se por planos, com destaque para os planos setoriais, com características mais visíveis de um planejamento orçamentário. Observa-se a falta de um planejamento nacional definidor dos rumos do País para médio e longo prazos.

**II.** O planejamento orçamentário governamental apresenta forte vínculo e inter-relação com a gestão pública. A busca de maior eficiência, obtendo-se melhores resultados com menor tempo, custo e energia, tem se mostrado uma constante, e o planejamento orçamentário é peça fundamental para aprimorar o desempenho da Administração Pública.

Planejamento e gestão são indissociáveis, caminham juntos, tornando-se imprescindível a perfeita integração de ambos, com as modernas técnicas e práticas gerenciais sendo aplicadas à Administração Pública, no que o ordenamento jurídico tem papel fundamental. As normas devem refletir essas técnicas e práticas, incorporando-as ao ordenamento jurídico do planejamento, notadamente no seu aspecto orçamentário, de modo a trazer estabilidade e padronização espacial e temporal, conferindo segurança jurídica a todos e viabilizando a transparência e o controle.

A evolução das técnicas orçamentárias observada ao longo do tempo e nas diversas administrações públicas permitiu constatar que há um avanço no sentido de valorizar o planejamento, voltando o orçamento cada vez mais a conduzir a Administração Pública para objetivos predeterminados e focando-se em melhorias na gestão em busca de melhores desempenho e resultados.<sup>2</sup> O orçamento está cada vez menos isolado, intensificando-se sua integração ao sistema de planejamento orçamentário, com a criação de instrumentos jurídicos de médio prazo, que se conectam de modo a permitir uma sintonia cada vez mais fina entre as normas; com isso, o caminho a ser percorrido pelas administrações públicas para alcançar os objetivos fundamentais do Estado torna-se mais simples e ágil.

O desafio mais recente está em implantar corretamente modelos de planejamento orçamentário de natureza estratégica, que possibilitem conciliar a fixação de prioridades claras e suficientemente flexíveis, e indiquem com precisão os rumos da Administração Pública, permitindo os ajustes que se fizerem necessários em face das alterações nos ambientes interno e externo. Ao mesmo tempo, devem ser aptos a se desdobrar em programas orçamentários com as especificidades necessárias para que os recursos possam ser corretamente e eficientemente aplicados, levando aos resultados esperados, com transparência e viabilizando o controle em suas mais diversas formas.

As sucessivas modificações de metodologias dos PPA brasileiros refletem essa evolução, mas ainda não se conseguiu implantar um bom modelo, o que é facilmente constatável pela pouca relevância dada a esse que é o mais importante elo entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o planejamento nacional e o orçamento – o que tem sido um obstáculo à condução eficiente das administrações públicas na direção dos objetivos a serem alcançados. A criação

---

<sup>2</sup> Como observado com precisão por Estevão Horvath: “Parece que, de um modo ou de outro, a tendência mais evidente em relação ao orçamento é a adoção de algum tipo de orçamento de desempenho, ‘de resultado’, ou ‘por resultado’. (...) O que a aplicação do Orçamento de resultados deixa em evidência é que o Estado existe para desempenhar um papel perante os cidadãos, para gerir a coisa pública de maneira mais eficiente, mais eficaz e mais vantajosa para os administrados” (*O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*, p. 391-392).

desse instrumento pela Constituição de 1988, sem que tenha havido até o momento sua regulamentação pela legislação infraconstitucional, colabora para essa pouca atenção que tem recebido, ao não estabelecer um modelo a ser seguido pelos vários entes da federação. Uma falha que tem causado instabilidade jurídica e impede a compreensão, a comparação, a coordenação e a possibilidade de controle, deixando poucas oportunidades para que atenda às funções para as quais foi instituído.

O planejamento orçamentário, e as respectivas normas que o instrumentalizam, ainda não atingiu um nível de excelência capaz de refletir as necessidades do setor público, cujas dificuldades são muito superiores às encontradas na iniciativa privada, na qual as principais técnicas tiveram sua origem. As especificidades do setor público, em que o lucro não é um fim, dependem de uma análise casuística de alta complexidade para definir os objetivos, os resultados e as metas, cuja mensuração é sempre mais difícil, por vezes até mesmo inviável. Isso exige um constante aperfeiçoamento das técnicas de planejamento, associadas às de gestão, evidenciando haver nesse campo um longo caminho a percorrer até atingir um modelo ideal.

Aspectos culturais, tanto na sociedade em geral quanto no seio da Administração Pública, têm dificultado a implementação das técnicas mais modernas de planejamento e gestão, constatando-se uma prevalência da administração voltada ao curto prazo e à solução de problemas imediatos. E a falta de apreço e empenho dos gestores pela ação planejada, cujos resultados não são imediatos, soma-se para formar um quadro em que se vê necessária também uma mudança de mentalidade, o que é sempre mais complexo e demorado, mas fundamental para que as normas de planejamento orçamentário tenham plena eficácia.

Essa desatenção que se vê em matéria de planejamento orçamentário reflete-se no sistema de fiscalização, que vê tolhida sua capacidade de fazer cumprir normas pouco precisas e impor eventuais sanções quando cabíveis, o que mitiga o rigor de sua atuação e de seu poder repressivo, educativo e transformador.

**III.** O planejamento liga-se ao futuro; planejar envolve prever o futuro e determinar como se conduzir em direção a ele. Um futuro que, para a gigantesca e complexa máquina da administração pública, não pode se limitar ao curto prazo. E o ordenamento jurídico em matéria de planejamento orçamentário tem de estar instrumentalizado para atender às necessidades de um sistema de planejamento que não mais pode se limitar à anualidade da lei orçamentária. Multiplicam-se projetos e atividades, contratos e atos da administração que não podem ser limitados temporalmente ao período do exercício financeiro. O planejamento orçamentário governamental tem se mostrado particularmente importante em face dos novos tempos, em que a anualidade orçamentária mostra-se inadequada para dar susten-

tação e segurança jurídica aos novos empreendimentos e contratos do setor público, regra geral de períodos plurianuais, exigindo maior eficácia das normas de planejamento orçamentário.

A ideia de plurianualidade passou a integrar o sistema orçamentário, desenvolvendo-se mecanismos que possam contemplá-la, vários dos quais já fazendo parte do ordenamento jurídico brasileiro. É o caso do sistema de planejamento deslizando acolhido por meio de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tornando mais seguras, suaves e previsíveis as adaptações das leis de planejamento orçamentário às contingências que tornem necessárias modificações no que havia sido inicialmente estabelecido. Outros ainda estão a exigir aperfeiçoamentos, como os restos a pagar, cujo uso indiscriminado tem distorcido esse instrumento de adaptação da operacionalização das despesas públicas em períodos que ultrapassem o exercício financeiro. E há os que precisam ser incorporados ao ordenamento jurídico, como as dotações “*carry-over*”, permitindo que as dotações ultrapassem o exercício financeiro, mitigando, assim, os efeitos deletérios dos gastos apressados de final de exercício, que tanto desperdício de recursos tem causado, além de dar maior segurança jurídica aos credores e contratantes com a administração pública.

As principais leis orçamentárias voltadas a instrumentalizar o planejamento orçamentário de médio prazo no Brasil, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, estão em constante evolução, alterando-se a cada edição, e mostram não ter encontrado um modelo ideal que permita considerá-los instrumentos jurídicos que deem a estabilidade e segurança desejáveis para um bom sistema de planejamento orçamentário.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma inovação de nosso ordenamento jurídico surgida com a Constituição de 1988, teve suas atribuições alargadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e alguns de seus dispositivos assumiram importância destacada no sistema de planejamento, como a fixação das metas fiscais e dos objetivos das políticas monetária, creditícia, cambial e metas de inflação. Outros, no entanto, voltaram-se a regular questões ligadas à execução orçamentária, cumprindo no mais das vezes o papel de suprir lacunas da Lei n. 4.320/1964, que há mais de cinco décadas mantém-se em vigor e já não está mais atendendo às necessidades decorrentes da modernização da orçamentação do setor público, mas não é substituída. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, não obstante os avanços importantes que introduziu no sistema de planejamento orçamentário, tem falhado ao se desviar da principal função para a qual foi criada, de definir as grandes alocações e orientar a elaboração do orçamento anual, que se agrava diante da indesejável frequência com que se descumprem os prazos para aprovação; há, pois, que se resgatar esse aspecto, fundamental para o bom funcionamento do nosso sistema de planejamento orçamentário.



Os planos plurianuais, principais instrumentos do planejamento orçamentário brasileiro, evidenciam em sua evolução na esfera federal a falta de um modelo, que tem levado a constantes modificações a cada edição. Houve um avanço significativo no PPA 2000-2003, o primeiro após a Lei de Responsabilidade Fiscal, que intensificou a integração entre planejamento e programação, com o programa como unidade básica de organização, além de outros aperfeiçoamentos. As últimas edições, apesar de evoluírem ao aumentarem a participação popular na sua elaboração e darem destaque aos aspectos da transversalidade das políticas públicas, ainda não conseguiram implementar o pretendido sistema de planejamento estratégico de forma eficiente.

Mas a ausência de regulamentação e a falta de credibilidade desse que é o principal instrumento de planejamento orçamentário no sistema organizado pela Constituição fizeram proliferar instrumentos paralelos de planejamento, sem forma jurídica adequada e tecnicamente falhos, como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

**IV.** Em um país organizado federativamente, com rígida separação de poderes, cuja administração pública é gigantesca, e composta de uma multiplicidade de órgãos e entes com autonomia e independência, o planejamento orçamentário apresenta obstáculos jurídicos que exigem a construção de um ordenamento jurídico de alta complexidade. Exige a busca de soluções que respeitem as autonomias dos entes federados, ao mesmo tempo que permitam a organização de políticas públicas plurianuais nas quais a participação de várias unidades federadas é imprescindível para alcançar bons resultados. A coordenação e a cooperação entre esse conglomerado de unidades autônomas e distintas são fundamentais para um planejamento bem-sucedido, uma vez que os objetivos são comuns, e há a necessidade de se promover a unidade na diversidade.

O tripé normativo PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual), principal sustentáculo do planejamento orçamentário de nossa administração pública, associado às demais normas que materializam o planejamento do setor público, como as de planejamento setorial, estabelece uma multiplicidade de relações entre essas normas, de natureza funcional, temporal e espacial, criando vínculos de coordenação, hierarquia, vinculação e subordinação entre si.

O alinhamento entre o PPA, a LDO e a LOA, leis que têm a mesma natureza formal de lei ordinária, mas com funções e períodos de vigência distintos, exige, como se expôs, uma precisa compatibilização entre as competências de cada uma e a correta interpretação de suas inter-relações para que o encadeamento entre elas

seja harmônico e capaz de direcionar com precisão a atuação da respectiva administração pública.

A multiplicidade de leis de planejamento e a diversidade nos prazos de vigência e abrangência, tanto no aspecto federativo quanto setorial, exigem um esforço interpretativo individualizado, não permitindo generalizar uma solução que seja comum a todos; há de se adaptar a cada uma das hipóteses, como se demonstrou ao tratar deste tema. Estabelecem-se relações de natureza horizontal e vertical entre as várias normas envolvidas, muitas vezes de naturezas diversas e outras vezes da mesma natureza, com competências cujos limites não são suficientemente precisos, de modo que a compatibilização entre elas pode envolver relações de coordenação, integração, hierarquia e subordinação, conforme as circunstâncias próprias de cada caso.

Outras vezes, o aperfeiçoamento da legislação se torna necessário para evitar desajustes, como foi demonstrado com a incompatibilidade temporal das leis de planejamento orçamentário no primeiro ano de mandato.

A dimensão da administração pública brasileira, por seu gigantismo, compreende uma multiplicidade de órgãos que, quer estando sob um comando unificado, ou pertencendo a Poderes e instituições independentes, têm seu próprio planejamento, sem o qual não conseguem se conduzir de forma eficiente. Isso cria uma multiplicidade de instrumentos normativos de planejamento intragovernamental, que, evidentemente, devem ser compatíveis entre si.

Situações que, como se demonstrou, não são de solução simples, e se tornam ainda mais complexas quando se deparam com as normas de planejamento nacional setorial, criando a necessidade de, além da compatibilização intragovernamental, a compatibilização intergovernamental.

Essa compatibilização intergovernamental das normas, necessária para o adequado funcionamento do planejamento orçamentário no ambiente federativo, é fundamental, dado que grande parte das políticas públicas tem âmbito nacional, e depende da participação de vários entes federados de esferas distintas de governo.

V. A organização federativa, que em muito colabora para a maior eficiência na prestação de serviços públicos, tem como pressuposto a autonomia dos entes federados, o que, em matéria de planejamento orçamentário, torna mais complexo o funcionamento do sistema tal como está organizado, na forma de um federalismo cooperativo. Cada unidade tem seu próprio orçamento e demais leis de planejamento orçamentário, mas a implementação das políticas públicas exige no mais das vezes uma ação conjunta, tornando necessário compatibilizar os sistemas, de modo que possam operar juntos em harmonia e com unidade de propósitos, em uma conciliação que não é simples.

Várias são as possibilidades e os instrumentos pelos quais se viabiliza a ação coordenada e cooperada entre os entes federados, de modo a implementar políticas públicas de natureza interfederativa, multissetoriais e transversais, de maneira planejada. A organização do planejamento setorial por meio de leis de caráter nacional tende a ser a que melhor organiza a ação conjunta entre os entes federados, pois é capaz de delimitar as competências a serem exercidas, a distribuição dos recursos, as atribuições de cada órgão, e, assim, diminuir as lacunas, possibilidades de atrito e dificuldades de interpretação das normas. O desenvolvimento das “agendas transversais” e dos “programas temáticos”, a partir do PPA 2012-2015, tornou mais claro o problema, que passou a ser identificado com mais precisão e receber tratamento específico e diferenciado.

Instrumentos de cooperação financeira, como as transferências intergovernamentais, associados a diversas formas de acordos interfederativos, como os “pactos de concertação” previstos no PPA 2004-2007, mostram-se fundamentais para a implementação e a execução das políticas públicas, devendo ser contemplados pelo sistema de planejamento orçamentário. E, assim, gerar uma inter-relação entre os sistemas de planejamento orçamentário, de modo que os instrumentos jurídicos que os veiculam mantenham-se coerentes entre si e formem um todo coeso, a fim de que proporcionem segurança jurídica e viabilizem a gestão eficiente na direção dos rumos fixados. O recém-promulgado “Estatuto da Metrópole” foi atento à questão, prevendo a criação de mecanismos de governança interfederativa, visando justamente a atender à necessidade de coordenação entre os entes federados, o que inclui a compatibilização entre as leis de planejamento orçamentário.

Vê-se haver aperfeiçoamentos recentes, decorrentes de um tratamento jurídico ainda incipiente do tema. Instrumentos como as transferências intergovernamentais voluntárias, das quais cada vez mais depende a implantação das políticas públicas em regime de cooperação federativa, têm pouca e precária regulamentação, sendo o ordenamento jurídico omissivo e lacunoso a respeito, em sério prejuízo à estruturação segura do planejamento orçamentário.

A precariedade jurídica que se observa no tema, com lacunas e imprecisões em muitos aspectos, cria dificuldades para o intérprete, sendo necessário recorrer a teses que podem solucionar eventuais questões. É o caso da tese do poder de atração do maior orçamento, que permite justificar o poder de um ente impor a outros a realização de atos necessários para que objetivos possam ser atingidos.

**VI.** A já mencionada dificuldade no âmbito do planejamento orçamentário decorrente da relação intragovernamental que se estabelece na administração pública, especialmente quando envolve poderes independentes, é mais aguda no caso do Poder Judiciário.

A gigantesca dimensão que assumiu o Poder Judiciário como órgão da Administração Pública torna imprescindível que tenha seu próprio planejamento, tanto no âmbito nacional quanto de cada tribunal, o que passou a ser regulamentado e se materializou a partir da Resolução CNJ n. 70, de 2009, que institucionalizou o planejamento estratégico do Poder Judiciário.

O princípio e a cláusula pétrea constitucional da separação de poderes asseguraram a independência do Poder Judiciário, que se desdobra em autonomia financeira, e lhe confere ampla liberdade em termos de planejamento orçamentário. O Poder Judiciário, contudo, integra a administração pública de cada ente federado no âmbito federal e estadual e, portanto, está inserido no respectivo sistema de planejamento orçamentário.

Como se demonstrou ao longo do trabalho, a integração do sistema de planejamento orçamentário abrangendo os Poderes e as instituições independentes, com destaque para o Poder Judiciário, gera um complexo conjunto de relações financeiras e administrativas que inclui a necessidade de coordenação entre os Poderes de um mesmo ente federado, dos tribunais entre si – uma vez que há uma unicidade nacional do Poder Judiciário –, entre os entes da federação e entre os Poderes de entes diversos da federação. E que considere as diferenças entre o planejamento estratégico obrigatório para o Poder Judiciário, cuja natureza é predominantemente gerencial, mas com evidentes reflexos orçamentários, e as leis que compõem o sistema de planejamento orçamentário, sem esquecer as diferenças de prazo e as relações de subordinação e hierarquia das normas. O que exige a construção de um sofisticado sistema de planejamento que seja compatível com todas essas funções e desdobramentos, e um redobrado e cuidadoso esforço interpretativo para bem compreender e aplicar as normas nas hipóteses de lacunas e conflitos, como se procurou avançar ao tratar do tema.

Não se pode deixar de analisar o controle e a interferência do Poder Judiciário no sistema de planejamento orçamentário, em face de sua atuação institucional como Poder de Estado que exerce a função jurisdicional. Ao fazê-lo, julgando as questões e dirimindo as controvérsias, tem intensificado recentemente essa judicialização do planejamento orçamentário.

Uma atuação que pode ser classificada em dois grandes grupos. O grupo das decisões que obriga o Poder Público a exercer sua função planejadora, que se observa ainda na fase de elaboração das leis de planejamento, tendo como exemplo paradigmático a ADPF n. 347, ainda em curso, que tem como pedido final a elaboração de normas de planejamento voltadas à superação do estado de coisas inconstitucional que se vê presente no sistema penitenciário brasileiro. Um pedido que se mostra legítimo, uma vez que pretende a concretização de direitos fundamentais

assegurados pela Constituição que não estão sendo respeitados, decorrentes da inércia do Poder Público. Configura um dever do Poder Judiciário impulsionar a Administração Pública a agir para dar-lhes eficácia, sem com isso interferir nas competências dos demais Poderes, que continuam com a liberdade e a discricionariedade necessárias para fazê-lo da forma que melhor lhes convierem, desde que se mostre adequada e suficiente para solucionar a questão.

O segundo grupo abrange as decisões que exigem o cumprimento das normas de planejamento, ou seja, que atuam na fase de execução do planejamento, e permitem reconhecer a impositividade das normas de planejamento orçamentário. O moderno sistema de planejamento orçamentário impõe o reconhecimento do caráter material e a natureza impositiva da lei orçamentária, o que se aplica também às demais leis que compõem esse sistema. Deve-se atentar para a correta interpretação a ser dada para esse caráter impositivo das referidas normas, que vinculam o administrador a perseguir os objetivos nela definidos, objetivos esses que integram e constituem seu núcleo, e definem obrigações de resultado aos respectivos destinatários. O que permite concluir pela plena eficácia das normas de planejamento orçamentário e legitimidade do controle judicial no sentido de assegurar seu cumprimento.

**VII.** A setorialização da administração pública mostra-se necessária para torná-la mais eficiente, mas não tem conseguido acompanhar a modernização das políticas públicas, que são cada vez mais complexas e não se adaptam mais às formas de organização existentes, havendo uma desconexão entre os órgãos e as respectivas atribuições com as reais necessidades públicas a serem atendidas. Com isso, o planejamento, destacadamente em seu aspecto orçamentário, vê-se compelido a se aperfeiçoar para abranger e dar forma jurídica adequada às ações governamentais, o que não tem se mostrado uma tarefa simples, como se pode vislumbrar na análise do planejamento implantado em algumas áreas.

A educação é o setor que está mais avançado e mais bem organizado em matéria de planejamento, ainda que não seja possível reconhecer que tenha produzido os resultados desejados. Há expressa previsão constitucional de um planejamento nacional decenal para a educação, estando a lei que institui o Plano Nacional da Educação em sua segunda edição, vigente no período de 2014 a 2024. Política pública realizada no âmbito do federalismo cooperativo, com participação das três esferas de governo, a educação tem na Constituição uma primeira divisão de atribuições e conta com um fundo de partilha de recursos, o Fundeb, também constitucionalmente previsto e regulado pela legislação infraconstitucional, que permite delimitar com maior precisão as atribuições dos diversos entes federados, bem com a forma de financiamento dos serviços públicos. E o Plano Nacional de Educação, de caráter nacional, que obriga todos os entes federados, dá as diretrizes nacionais

e exige o planejamento por legislação própria dos entes subnacionais que com ele devem guardar perfeita correlação. Algumas considerações mostraram-se relevantes na análise do planejamento setorial, como a tarefa de correlacionar um plano decenal de caráter nacional, dotado de uma amplitude que vai além dos aspectos orçamentários, mas o abrange, com os planos plurianuais dos entes da federação, cujos prazos não são coincidentes, exigindo desde logo uma adaptação que, por vezes, evidencia dificuldades para uma perfeita correlação. Mas o que mais chamou a atenção, e permite reconhecer pouca seriedade e comprometimento com as normas de planejamento, foi a falta de preocupação em manter uma uniformidade metodológica, que se observa, inclusive, com o Plano Plurianual federal, elaborado pelo mesmo ente federado, a União, e no mesmo período, como se pode constatar da análise das leis vigentes em períodos equivalentes. Isso evidentemente gera dificuldades de estabelecer as adequadas correspondências entre as normas, causando prejuízos à boa gestão do setor, e ainda ao controle, como foi constatado pelo Tribunal de Contas da União em análise sistêmica realizada no setor, na qual foram apontadas fragilidades e inconsistências. Falhas que se mantêm, e agravadas, na análise desse setor em outras unidades da federação, tornando a injustificável falta de uniformidade metodológica um equívoco que não pode ser aceito em nenhuma área. No entanto, mostra-se constante, e presente em outros setores, não sendo admissível em se tratando de área prioritária, como a da Educação.

O setor de cultura é também contemplado com previsão constitucional recente de um Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, já materializado em lei que o instituiu em 2010 pelo período de dez anos. O planejamento no setor de cultura integra-se ao Sistema Nacional de Cultura, com políticas públicas que têm como princípio a cooperação federativa. Destaca-se nesse setor a previsão de intensa participação dos entes federados e da sociedade na formulação e implantação de políticas culturais e, conseqüentemente, no planejamento. Algumas fragilidades já encontradas no planejamento orçamentário da educação estão presentes também no setor de cultura, como a apontada falta de uniformidade metodológica entre o planejamento nacional representado pelo Plano Nacional de Cultura e os planos plurianuais, inclusive o federal, responsáveis maiores pelo planejamento orçamentário. Foram observadas dificuldades adicionais decorrentes das peculiaridades do setor de cultura, entre as quais a necessidade de preservação e respeito às peculiaridades regionais, locais e de cada uma das muitas áreas abrangidas pelo setor, o que exige um cuidado e técnicas mais apuradas que permitam regras de caráter geral com a flexibilidade necessária para viabilizar o planejamento. Identificam-se ainda fragilidades jurídicas que se mostram presentes com indesejável frequência em outras áreas, como o uso de instrumentos jurídicos inadequados para materializar aspectos relevantes do planejamento, como é o caso da fixação das metas do PNC

por atos de natureza infralegal. O principal destaque no que tange aos aspectos jurídicos do planejamento no setor de cultura está na adoção do sistema de planejamento federativo voluntário por adesão. Uma solução engenhosa para áreas com essas características, em que a coordenação federativa do planejamento se dá pela vinculação dos entes subnacionais às diretrizes do PNC por meio de termo de adesão voluntária, após o qual se obrigam a formular seus próprios planos e integram-se ao plano nacional, o que evita desajustes e conflitos federativos, permitindo uma maior harmonização e conseqüente avanço na implementação do planejamento. Seu perfeito funcionamento, no entanto, depende de um bem formulado Plano Nacional de Cultura, que não imponha aos entes federados medidas que obstaculizem o desenvolvimento cultural próprio de cada unidade.

A área da Saúde, que desponta entre as prioridades nacionais, está constitucionalmente organizada na forma de um Sistema Único de Saúde, e, embora não haja expressa referência no texto a uma lei de planejamento, este se mostra parte integrante do sistema, que está regulado por legislação infraconstitucional de caráter nacional. O federalismo cooperativo mostra-se intensamente presente, com a participação de todos os entes federados, tanto no financiamento quanto na execução, e as particularidades do setor evidenciam uma elevada complexidade na sua organização, que se faz presente no aspecto financeiro com um sofisticado mecanismo de transferências intergovernamentais por meio de fundos, uma necessidade em face da intensa articulação federativa no setor. Normas de organização do planejamento são encontradas em leis de caráter nacional que regulam o setor, como a Lei Complementar n. 141, de 2012, e as Leis ns. 8.080 e 8.142, de 1990. Destaca-se no planejamento do setor de saúde a técnica adotada de “planejamento ascendente”, de grande relevância para acolher as particularidades próprias do setor, fazendo com que as prioridades sejam fixadas a partir do nível local até o federal, o que permite aferir melhor as necessidades de cada região, sendo uma forma de democratizar a escolha das prioridades. As falhas no planejamento do SUS evidenciam-se em alguns pontos importantes, como é o caso da excessiva inadequação dos instrumentos normativos utilizados, com vários documentos importantes não estabelecidos por meio de lei, como as prioridades estabelecidas no Pacto pela Saúde materializadas em Portaria do Ministério da Saúde, para citar um exemplo. O próprio Plano Nacional de Saúde, de vigência quadrienal, para compatibilizar-se com o PPA, fundamental para o planejamento do setor em âmbito nacional, é baixado por ato do Ministério da Saúde. Questões jurídicas envolvendo a compatibilização das normas em face dessas impropriedades se fazem presentes, tal como se observou em outros setores aos quais já se fez referência. O mesmo se observa em relação à falta de uniformidade metodológica dos diversos instrumentos de planejamento. A multiplicidade de órgãos envolvidos e a pluralidade documental, com a dispersão de regramentos, incluindo fixação de prioridades, acabam colaborando para uma

baixa efetividade das normas de planejamento no âmbito da saúde, tornando-o confuso e impedindo a identificação precisa dos rumos que se pretende que sejam seguidos, acrescido das dificuldades de cooperação e coordenação federativa e insegurança jurídica. Destaca-se positivamente a implementação do PlanejaSUS, um sistema de planejamento próprio para o setor, institucionalizado com vistas a complementar e aperfeiçoar o sistema de planejamento instituído, para facilitar a atuação articulada e integrada das áreas de planejamento do SUS, bem como regular o processo de planejamento ascendente.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi uma demonstração da pouca relevância que se dá ao sistema institucionalizado em nosso ordenamento jurídico de planejamento. Teve papel determinante na condução da administração pública desde sua instituição, apesar de ter surgido de forma juridicamente precária, iniciando-se a partir de decretos presidenciais. Foi aos poucos sendo incorporado indiretamente ao sistema de planejamento orçamentário por meio de inclusões na tríade de leis que o compõem, sem nunca ter estabelecido claramente aspectos fundamentais para um planejamento sério e bem elaborado, como estudos detalhados precedendo sua criação, a definição de prazos e o estabelecimento de diretrizes gerais e bem delineadas. Deixa evidente características de improvisação, na contramão do que se recomenda para qualquer norma ou sistema de planejamento. Sua fragilidade jurídica aparece no uso inadequado dos instrumentos jurídicos dos quais se utilizou, com uso de decretos para dispor sobre temas de âmbito nacional, veiculando normas de caráter geral em matéria de finanças públicas próprias de leis complementares, como a qualidade do gasto público e o controle da expansão dos gastos. O PAC foi importante no sentido de criar e se utilizar de instrumentos que lhe davam sustentação orçamentária, por meio de restrições ao contingenciamento, referência expressa nas leis de planejamento orçamentário como prioridade e outras formas de tratamento diferenciado. Intensificou também o uso de instrumentos, como as transferências voluntárias condicionadas para viabilizar ações de forma descentralizada, mantendo a coordenação na esfera federal, trazendo inovações nesses instrumentos, como a criação das inusitadas “transferências voluntárias obrigatórias”. Experiência de planejamento marcada pelo imprevisto e pelo açodamento, o PAC trouxe algumas inovações que se mostraram úteis e podem ser incorporadas como instrumentos importantes para a operacionalização do planejamento orçamentário, mas, em seu aspecto geral, não pode ser visto como um modelo de planejamento, diante das inúmeras falhas que o maculam, especialmente sua fragilidade jurídica e desconexão com o sistema já institucionalizado de planejamento governamental.

A necessidade de dar ênfase e visibilidade às ações de caráter social motivou a criação do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), outro exemplo que se assemelhou ao PAC, em seus aspectos positivos e negativos. Também instituído por decreto,



mostrou-se uma compilação de vários programas, com destaque para o Bolsa Família, este instituído por lei, o que levou a uma sucessão de relações de “referência cruzada” entre leis e decretos, e se incorporou ao sistema institucionalizado de planejamento orçamentário por meio da inserção na tríade de leis que o compõem, tendo sido incluído como prioridade nos PPA federais para os períodos de 2012 a 2015 e 2016 a 2019. Falta de técnica e impropriedades jurídicas veem-se presentes em vários aspectos do PBSM, como a fixação de prioridades pelo decreto que institui o plano, abrangendo o Programa Bolsa Família, instituído por lei na qual estão também estabelecidas prioridades; a materialização orçamentária mostra-se confusa, por não haver uma explicitação clara e uniforme nas leis de planejamento orçamentário, estando por vezes expressas em programas, outras vezes integrando itens de outros programas e ações; e a própria gestão do plano torna-se difícil, dada a pluralidade de órgãos, alguns dos quais institucionalizados no Plano, outros nos programas que o compõem, como ocorre com o Bolsa Família. Como aspecto positivo, destaca-se, à semelhança do PAC, a importância que lhe foi dada pela administração pública e a boa receptividade na sociedade, conferindo-lhe um respaldo político para que seja dotado de credibilidade e desperte a confiança no cumprimento de suas normas, elemento importante para qualquer planejamento. No entanto, a falta de técnica e a improvisação do PBSM evidenciam o desprezo pelas normas que institucionalizam o sistema de planejamento orçamentário delineado na Constituição.

**VIII.** O sistema jurídico de planejamento orçamentário da administração pública mostrou ser fundamental para que o Estado brasileiro promova o desenvolvimento social e alcance os objetivos fundamentais expressos no art. 3º da Constituição.

Não obstante essa relevância, o que se vê é a pouca efetividade de suas normas, causadas principalmente pela falta de seriedade com que são tratadas. As leis de planejamento orçamentário ainda são vistas pelos gestores como meras formalidades burocráticas a serem cumpridas. Com isso, apesar dos avanços nas técnicas de planejamento orçamentário, conhecidas há décadas e em constante aperfeiçoamento, constata-se haver no Brasil uma grande distância entre a teoria e a realidade.

E a falta de efetividade que se observa nas normas de planejamento, decorrentes essencialmente de seu não cumprimento e da pouca atenção que lhes é dada, inviabiliza qualquer aperfeiçoamento de seu sistema jurídico, que não trará resultados concretos se não superados esses obstáculos e os demais que foram objeto deste estudo.

É preciso retomar o planejamento orçamentário da Administração Pública e equipá-lo de instrumentos funcionais e eficazes para a concretização dos objetivos constitucionais do Direito Financeiro. Para isso, o primeiro passo é que suas normas sejam levadas a sério.

---

## REFERÊNCIAS

### Livros e publicações

ABMP: Todos pela educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Sarai-va, 2013.

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ABRASZEWSKI, Andrzej T.; BOUAYAD-AGHA, Fatih; FOX, John D.; MÜNCH, Wolfgang. *Results-based budgeting: the experience of United Nations system organizations*. Geneva: United Nations, 1999.

ABREU, Cilair R.; CÂMARA, Leonor M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, n. 10, Brasília: ENAP, 1997.

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, edição especial comemorativa, v. 41, n. 207, p. 67-86, 2007.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas*. Brasília, 2002. Disponível em: <[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)>. Acesso em: 8 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *Orçamento e finanças públicas na elaboração da Constituição da República de 1988*. Texto de discussão n. 87. Rio de Janeiro: FGV-IBRE, 2015.

\_\_\_\_\_. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. *Joaçaba*, v. 17, n. 1, p. 9-28, jan./abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. *Revista Direito Público*, Porto Alegre, edição especial, p. 126-154, 2016.

AHMAD, Ehtisham; CRAIG, John. Intergovernmental transfers. TERNASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 73-107.

ALBAVERA, Fernando Sánchez. *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Serie Gestión Pública, n. 32. Santiago: ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social)/Naciones Unidas/CEPAL, 2003.

ALEXANDRE, Edivan R. *Plano Plurianual para a administração do Poder Judiciário*. Disponível em: <<http://www.ampb.org.br/artigos/ver/16>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

ALLAIN-DUPRÉ, Dorothee. *Multi-level governance of public investments: lessons from the crisis*. OECD Regional Development Working Papers 2011/05. Paris: OECD Publishing, 2011.

ALMEIDA, Mansueto. Superávit primário: descanse em paz. *Blog do Mansueto Almeida*. 28 out. 2010. Disponível em: <<http://mansueto.wordpress.com/2010/10/28/superavit-primario-descanse-em-paz/>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 e 2.

ÁLVAREZ, José Luís Ruiz; ALEGRE, José Caamaño. Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional. *Presupuesto y Gasto Público*, n. 51. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Secretaria General de Presupuestos y Gastos, 2008. p. 17-57.

ALVES, Alaor Caffé. Planejamento e federação. Algumas reflexões sobre seus princípios. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 6, São Paulo, p. 97-130, jul. 1975.

ALVES, Daniel P. *Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal*. XVI Prêmio Tesouro Nacional 2011. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011.

AMATO, Pedro M. Planejamento. *Caderno de Administração Pública*, n. 33, Rio de Janeiro: FGV, 1962.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação Social*, Campinas (Cedes-Unicamp), v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

- Assemblée Nationale Française. Fiche de synthèse n. 40: L'examen parlementaire des lois de finances. *Assemblée Nationale*, 2014. Disponível em: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/l-examen-parlementaire-des-lois-de-finances>>. Acesso em: 3 nov. 2015.
- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ATCHABAHIAN, Adolfo. *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*. Buenos Aires: Depalma, 1999.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT – Productivity Commission. *On efficiency and effectiveness: some definitions*. Melbourne: Productivity Commission, 2013.
- BACETI, Camila M. LRF e LOLF: breve estudo comparativo das leis renovadoras do direito financeiro brasileiro e francês. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 33-51, maio/ago. 2015.
- BAER, Werner. *A economia brasileira*. Trad. Edite Sciuli. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002.
- BAKER, Bruce D. *Does money matter in education?* 2. ed. New Jersey: Albert Shanker Institute, 2016.
- BAPTISTA, Renata Ribeiro. TCU – Proc. 015271/2003-4. Controle do Plano Plurianual 2004/2007 pelo Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito do Estado – REDE*, ano 1, n. 2, p. 359-363, abr./jun. 2006.
- BARBERA, Augusto. *Legge di piano e sisteme delle fonti*. Milano: Giuffrè Editore, 1968.
- BARILARI, André; BOUVIER, Michel. *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*. 3. ed. Paris: LGDJ, 2010.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz (Org.). *Estudos constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 121-136.
- \_\_\_\_\_. Planejamento e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-161.
- \_\_\_\_\_. A Constituição e o papel do Estado no domínio econômico. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 2, p. 119-129, 2002.
- \_\_\_\_\_. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo (Cepedisa/NAP-DISA-USP/LTr), v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002.
- \_\_\_\_\_. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999.
- \_\_\_\_\_. A volta dos que não foram: para lembrar o “Estado regulador”. *Consultor Jurídico* (<[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>), publicado em 5 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: MaxLimonad, 2003.

\_\_\_\_\_. O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 31 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. O planejamento e a Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando F. (Org.). *Constitucionalizando direitos*. 15 anos da Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BEREJO, Álvaro R. Sobre técnica jurídica y leyes de presupuestos. In: LAFUENTE, Antonio M.; BAQUER, Sebastián M. (Coord.). *Estudios de derecho y hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana*. Madrid: Ministerio de Economía Y Hacienda, 1987. v. 1, p. 643-676.

BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Forum, 2016.

BLÖNDAL, Jón R. Budget reform in OECD member countries: common trends. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 2, n. 4, 2003.

\_\_\_\_\_; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Jens K. Budgeting in Brazil. *OECD Journal on Budgeting*, v. 3/1, p. 97-131, 2003.

\_\_\_\_\_; KRAAN, Dirk-Jan; RUFFNER, Michael. Budgeting in the United States. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 3, n. 2, p. 7-53, 2003.

BOEX, Jameson; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; McNAB, Robert. *Multi year budgeting: a review of international practices and lessons for developing and transition economies*. International Studies Program. Working Paper 98-4. Atlanta: Georgia State University – Andrew Young School of Political Studies, 1998.

BOUVIER, Michel (Dir.). *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*. Paris: LGDJ, 2009.

\_\_\_\_\_. *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*. Paris: LGDJ, 2004.

\_\_\_\_\_; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*. 12. ed. Paris: LGDJ, 2013.

\_\_\_\_\_. Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès. *Revue Française de Finances Publiques – RFFP*, n. 103, p. 1-5, 2008.

BOZEMAN, Barry (Coord.). *La gestión pública*. Su situación actual. México: FCE, CN-CPAP/UAT, 1998.

BRANCASI, Antonio. Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale. *Diritto Pubblico*, Bologna, Il Mulino, n. 2, p. 451-481, 2011.

BRASIL. DNIT. DNIT repassa recursos para Trecho Norte do Rodoanel de São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/noticias/dnit-repassa-recursos-para-trecho-norte-do-rodoanel-de-sao-paulo-3>>. Acesso em: out. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Sobre o PAC. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 23 set. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Informativo Conjunto n. 2, de 2015*. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2016-2019 (PL n. 06/2015-CN, encaminhado por intermédio da Mensagem n. 326/2015). Brasília: Congresso Nacional, set. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional – CONOF/CD – CONORF/SF. *Nota Técnica Conjunta n. 10, de 2015*. Subsídios para a apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 (PLN n. 06/2015-CN, encaminhado por intermédio da Mensagem n. 326/2015). Brasília: Congresso Nacional, out. 2015.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *A Estratégia da Justiça Federal 2015/2020*. Anexo da Resolução CJF 313/2014. Plano Estratégico da Justiça federal – PEJF. Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2014.

BRASIL. Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT. Plano Estratégico da Justiça do Trabalho 2015-2020. 1ª Revisão Técnica em 2015. Brasília: CSJT, ReuneJT, 2015.

BRASIL. Estado de São Paulo. *Plano de Ação do Governo 1959-1963*. Governo Carvalho Pinto. Administração Estadual e Desenvolvimento Econômico-Social. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1959.

BRASIL. Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Orçamento por resultados no Estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas*. São Paulo: Cartola, 2015.

BRASIL. Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Plano Plurianual 2016-2019 – v. I e II – programas e metas*. Lei n. 16.092, de 28 de dezembro de 2015. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2016.

BRASIL. Estado de São Paulo. Tribunal de Justiça. SEPLAN – Secretaria de Planejamento Estratégico. *Revisão do Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça de São Paulo – Biênio 2013-2014*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, maio 2013.

BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. *Plano Plurianual 2016-2019*. v. I e II. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676, de 28 de dezembro de 2011. Volume I. Diagnósticos, fundamentos e visão estratégica. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2012.

BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Plano Plurianual 2012-2015*. Lei n. 14.676 de 28 de dezembro de 2011. Volume II. Programas e metas. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2012.

BRASIL. Lei n. 91, de 20 de agosto de 2001. *Diário da República*, edição 192, de 20.8.2001.

BRASIL. Ministério da Cultura. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, dezembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, dezembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. *Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos*. Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. *Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023*. Planejar, priorizar, alcançar. Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. Razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida Pública Federal: Plano Anual de Financiamento 2015*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano Nacional de Saúde – PNS 2016-2019*. Brasília: Ministério da Saúde, 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Sistema de Planejamento do SUS*. Uma construção coletiva. Organização e funcionamento. Série Cadernos de Planejamento. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. v. 1.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS. *Planejamento estratégico do Ministério da Saúde: 2011-2015: resultados e perspectivas*. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Plano Nacional de Saúde – PNS 2012-2015*. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de planejamento do SUS (PlanejaSUS): uma construção coletiva – trajetória e orientações de operacionalização*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O Plano Brasil Sem Miséria – Caderno de Resultados 2011-2014*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento – MTO 2017*. Brasília, 2016.

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Conhecendo mais sobre o Avanço Brasil*. Brasília: MP, sem data. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/anejos/download/conhecendo.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de elaboração: plano plurianual 2008-2011*. Brasília: MP, 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores — Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Coordenação de Documentação e Informação. Brasília: MP, 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade*. Plano plurianual 2008-2011. Mensagem Presidencial. Projeto de lei. Brasília: MPOG, 2007. v. I e II.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007*. Ano base 2005. Caderno 21. Brasília: MP, set. 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2015*. Brasília, 2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2016*. 2. ed. Brasília, 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *O desafio do planejamento governamental*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento MTO*. Edição 2014 (1ª versão). Brasília: MP, 2013.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Versão 2013. Brasília: MP, 2011.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2012-2015*. Plano Mais Brasil. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. Projeto de lei. Mensagem presidencial. Brasília: MP, 2011.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019*. Brasília: MP, 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2016-2019*. Desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Projeto de lei. Mensagem presidencial. Brasília: MP, 2015.



BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Mais Brasil*. Mais desenvolvimento. Mais igualdade. Mais participação. PPA 2012-2015. Agendas Transversais. Versão 01.12.2011. Brasília: MP, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*. Brasília: MP, 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Índice de Competitividade do Turismo Nacional: Relatório Brasil 2014*. Brasília: SEBRAE, 2014.

BRASIL. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Cadernos NAE*. Processos estratégicos de longo prazo. n. 1. Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022. Brasília: NAE-SECOM/PR, 2004.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem n. 312*, de 12 de agosto de 2011.

BRASIL. Presidência da República. *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek*. Estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Presidência da República – Serviço de Documentação, 1958.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Brasil 2022*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Brasil 2020: Cenário Diadorim*, esboço de um cenário desejável para o Brasil. Brasília: SAE, 1998.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* – n. 16. Brasília: IPEA, 2008.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Carta de conjuntura n. 9*. Brasília: IPEA, mar. 2010.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento da União* – exercício financeiro 2014: projeto de lei orçamentária. v. I – quadros orçamentários consolidados; detalhamento da receita; legislação da receita e da despesa, 2013, Quadro 9, p. 241.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento da União* – exercício financeiro 2014: projeto de lei orçamentária. v. II, III e IV (t. I e II), 2013.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Relatório SIAFI do PAC de 31 de janeiro de 2008*.

BRASIL. Senado Federal. *Plano Nacional de Educação*. Apresentação Senador Ricardo Santos. Brasília: Senado Federal-Comissão de Educação/UNESCO, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347 MC*. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 9.9.2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.012/2013* – TCU – Plenário, Rel. Min. José Jorge, sessão de 24.4.2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 102/2009* – TCU – Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, sessão de 4.2.2009.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.295/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, sessão de 27.5.2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.603/2008* – TCU – Plenário, Rel. Min. Guilherme Palmeira, sessão de 13.8.2008.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2.523/2016* – TCU – Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, sessão de 5.10.2016.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2.515/2019* – TCU – Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, sessão de 16.10.2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 528/2015* – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 18.3.2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 693/2014* – TCU – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 26.3.2014.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. Brasília: TCU, 2010.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo da República*. Exercício 2015. Rel. Min. José Múcio Monteiro. Brasília: TCU, 2016.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Exercício 2012. Rel. Min. José Jorge. Brasília: TCU, 2013.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Exercício 2014. Rel. Min. Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Construindo o estado republicano*. Democracia e reforma da gestão pública. São Paulo: FGV, 2012.
- \_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília (MARE-BIRD), v. 47, n. 1, jan./abr. 1996.
- \_\_\_\_\_; SPINK, Peter (Orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- \_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.
- BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Trad. Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- CABRAL, Nazaré da Costa. *A teoria do federalismo financeiro*. Coimbra: Almedina, 2013.

\_\_\_\_\_. Orçamentação pública e programação: tendências internacionais e implicações sobre o caso português. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 619-659.

\_\_\_\_\_. *Programação e decisão orçamental*. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica. Coimbra: Almedina, 2008.

\_\_\_\_\_; MARTINS, Guilherme W. d'Oliveira. *Finanças públicas e direito financeiro*. Lisboa: AAFDL, 2014.

CAIDEN, Naomi; WILDAVSKY, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries*. New Brunswick (USA): Transaction Publishers, 2003.

CALABRESE, Guido; BOBBIT, Philip. *Tragic choices: the conflict society confronts in the allocation of tragically scarce resources*. New York: W. W. Norton & Company, 1978.

CALMON, Kátia Maria N.; GUSSO, Divonizir A. A experiência de avaliação do plano plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, n. 25, 2002.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. Governança Republicana e orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 769-784.

CANNAC, Yves. Quelle programmation pluriannuelle pour les dépenses publiques? In: BOUVIER, Michel (Dir.). *Innovations, créations et transformations em finances publiques*. Paris: LGDJ, 2006. p. 17-20.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coord.); LEONCY, Léo F. (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina/IDP, 2013.

\_\_\_\_\_. A lei do Orçamento. *Boletim da Faculdade de Direito – Estudos em homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro*. Número especial. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1979.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO JR., José Celso; GARCIA, Ronaldo C. (Org.). *Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina*. Caderno EIAP. Brasília: ENAP, 2014.

\_\_\_\_\_. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 4.

\_\_\_\_\_; CUNHA Alexandre dos Santos (Org.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasil: IPEA, 2015.

\_\_\_\_\_; PIRES, Roberto R. (Org.). *Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 6.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Eugênio A. V. (Org.). *PPA 2012-2015*. Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: IPEA, 2015.

- \_\_\_\_\_. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Texto para discussão 1584. Brasília: IPEA, 2011.
- \_\_\_\_\_. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI. In: \_\_\_\_\_; GARCIA, Ronaldo C. (Org.). *Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina*. Caderno EIAP. Brasília: ENAP, 2014. p. 29-51.
- \_\_\_\_\_. *Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2016-2019*. Texto para discussão 2020. Rio de Janeiro, IPEA, 2014.
- \_\_\_\_\_. Princípios e propostas para o PPA 2016-2019. *Boletim de Análise Político-Institucional* 6. Brasília: IPEA, 2014. p. 17-22.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Planejamento Brasil Século XXI*. Inovação institucional e refundação administrativa. Brasília: IPEA, 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Federação, eficiência e ativismo judicial. *Interesse Público*, ano XV, n. 81, Belo Horizonte, Fórum, p. 31-41, set./out. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*. Coimbra: Almedina, 2012.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 2, p. 129-150, abr./jun. 2007.
- CETRA, Gabriel Ortiz; OLIVEIRA, Maria Aparecida Silva. Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *Revista de Economia e Administração*, v. 13, n. 1, p. 5-29, jan./mar. 2014.
- CHAER, Ana Carolina L.; AZEVEDO, Joel S. F.; BONIFÁCIO, Ivan G. Projeto de gestão estratégica do Poder Judiciário do Brasil. *II Congresso Consad de Gestão Pública – painel 24*. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>>. Acesso em: 31 ago. 2009.
- COELHO, Luiz Fernando. A experiência brasileira em direito do planejamento. *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*, v. 6, p. 679, maio/2011, DTR/2012/1165.
- COMPARATO, Fábio K. A organização constitucional da função planejadora. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, Malheiros, n. 8, p. 12-23, 1994.
- \_\_\_\_\_. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.
- \_\_\_\_\_. O indispensável direito econômico. *RT*, São Paulo, n. 353, p. 14-26, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CONTI, José Mauricio (Coord.). *Orçamentos públicos*. A Lei 4.320/1964 comentada. 4. ed. São Paulo: RT, 2019.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. *Direito Público*, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP, ano VIII, n. 37, p. 201-220, jan./fev. 2011.

\_\_\_\_\_; PINTO, Élide Graziane. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. *Consultor Jurídico* (<[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>), publicado em 17 de março de 2014.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Ricart César C. A saúde pública no Brasil: breve análise de suas complexidades à luz do direito financeiro. In: COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glaudo Salomão. *Dilemas na Constituição*. Belo Horizonte: Forum, 2017. p. 389-400.

\_\_\_\_\_; SCAFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

CONTI, José Mauricio. 2015: o ano de triste memória para o direito financeiro que não quer terminar. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 15 de dezembro de 2015 em <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>)

\_\_\_\_\_. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.

\_\_\_\_\_. Acabar com a meta de superávit é irresponsabilidade fiscal. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 18 de novembro de 2014 em <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>)

\_\_\_\_\_. Agressões ao direito financeiro dão razões para o *impeachment*. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>), publicado em 5 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. Aprovação do “orçamento impositivo” é insuficiente para dar credibilidade à lei orçamentária. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019 (Publicado em 10 de março de 2015 em <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>).

\_\_\_\_\_. Aspectos jurídicos do planejamento pelo setor público. In: COSTA, José Augusto F.; ANDRADE, José Maria A.; MATSUO, Alexandra M. H. (Org.). *Direito: teoria e experiência*. Estudos em homenagem a Eros Roberto Grau. São Paulo: Malheiros, 2013. t. I, p. 494-511.

\_\_\_\_\_. Comentários aos artigos 60, 77, 80 e 89 do ADCT. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coord.); LEONCY, Léo F. (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina/IDP, 2013.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CARETTI, Paolo (*a cura di*). *Osservatorio sulle fonti 2008*. La legge parlamentare oggi. Torino: G. Giappichelli Editore, 2010. p. 270-286.

\_\_\_\_\_. Controle interno mostra sua força no combate à corrupção. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 19 de novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. Crise econômica pode criar o “orçamento recurso-zero”. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 8 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Crise leva as finanças públicas ao “estado de calamidade”. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (www.conjur.com.br), publicado em 28 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Decisões financeiras fundamentais são tomadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (www.conjur.com.br), publicado em 18 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. Descaso com o planejamento deixa o país sem rumo. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 22 de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Desrespeito ao Direito Financeiro afastou Dilma do cargo de presidente. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 12 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. Direito financeiro precisa avançar, e a hora é agora. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 31 de maio de 2016 em <www.conjur.com.br>)

\_\_\_\_\_. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (Coord.). *Direito tributário*. Estudos em homenagem ao Prof. Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2003. v. II, p. 1077-1093.

\_\_\_\_\_. Durante as eleições, pense bem para quem vai entregar a chave do cofre. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 26 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de poderes. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 3 de julho de 2012 em <www.conjur.com.br>).

\_\_\_\_\_. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

\_\_\_\_\_. Flexibilidade orçamentária deve ser usada com moderação. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 20 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Iniciativa legislativa em matéria financeira. CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 283-307.

\_\_\_\_\_. Irresponsabilidade fiscal ainda persiste, 15 anos após a publicação da lei. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 7 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. LDO é instrumento eficiente para a administração pública. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 9 de abril de 2013 em <www.conjur.com.br>).

\_\_\_\_\_. *Levando o direito financeiro a sério – a luta continua*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019 (<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1541>).

\_\_\_\_\_. Não falta dinheiro à administração pública, falta gestão. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 31 de julho de 2012.

\_\_\_\_\_. Natal é tempo de correr com a execução orçamentária. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 11 de dezembro de 2012 em <www.conjur.com.br>).

\_\_\_\_\_. Nem só com *royalties* se melhora a qualidade da educação. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 30 de julho de 2013 em <www.conjur.com.br>).

\_\_\_\_\_. No primeiro ano de mandato não se cumprem promessas. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 20 de novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. O direito precisa ser levado a sério, e 2015 começou mal. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 10 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. O final de ano, as dívidas e os ‘restos a pagar’. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 17 de dezembro de 2013 em <www.conjur.com.br>).

\_\_\_\_\_. O orçamento da educação básica. In: ABMP: Todos pela educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 327-357.

\_\_\_\_\_. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Org.). *Direito financeiro, econômico e tributário*. Estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 481-496.

\_\_\_\_\_. O plano plurianual – PPA. In: MARTINS, Ives G. S.; MENDES, Gilmar F.; NASCIMENTO, Carlos V. (Coord.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1, p. 322-339.

\_\_\_\_\_. Orçamento impositivo é avanço para a administração. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 7 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. Orçamento não pode ser mais uma peça de ficção. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 2 de junho de 2015 em <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>).

\_\_\_\_\_. Orçamento, planejamento e gestão: desafios e perspectivas. In: CHADID, Ronaldo (Coord.). *Coletânea de estudos de direito financeiro*. Campo Grande: TCE-MS, 2016. p. 132-141.

\_\_\_\_\_. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, Fernando F.; CONTI, José Mauricio (Coord.). *Lei de responsabilidade fiscal*. 10 anos de vigência – questões atuais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 39-56.

\_\_\_\_\_. Planejamento estratégico do Poder Judiciário. In: CONTI, José Mauricio (Org.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. I, p. 67-93.

\_\_\_\_\_. Planejamento municipal precisa ser levado a sério. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 24 de setembro de 2013 em <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>).

\_\_\_\_\_. Planos de governo são essenciais para a escolha do próximo presidente. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>), publicado em 21 de outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. Poder Judiciário: 2014 é o ano do planejamento estratégico. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 4 de fevereiro de 2014 em <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>).

\_\_\_\_\_. Responsabilidade orçamentária precisa de melhorias. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>), publicado em 12 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. Saúde não precisa só de dinheiro, mas de boa gestão. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. *Consultor Jurídico* (<[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>), publicado em 22 de outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. Solução para a crise carcerária tem significativo reflexo orçamentário. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 25 de agosto de 2013 em <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>).

\_\_\_\_\_. Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019. (Publicado em 28 de agosto de 2012 em <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>).

\_\_\_\_\_. O Plano Mais Brasil e o pacote de mudanças no Direito Financeiro. *Site Jota – Coluna Fiscal*, publicado em 28 de novembro de 2019 ([www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-plano-mais-brasil-e-o-pacote-de-mudancas-no-direito-financeiro-28112019](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-plano-mais-brasil-e-o-pacote-de-mudancas-no-direito-financeiro-28112019)).

\_\_\_\_\_. Os planos do governo Bolsonaro e a necessidade de fortalecimento do planejamento. *Site Jota – Coluna Fiscal*, publicado em 16 de janeiro de 2020 (<https://www.jota.info/>



opinioe-analise/colunas/coluna-fiscal/os-planos-do-governo-bolsonaro-a-necessidade-de-fortalecimento-do-planejamento-16012020).

\_\_\_\_\_. Disputa de poder traz o orçamento impositivo de volta ao debate. *Site Jota – Coluna Fiscal*, publicado em 18 de abril de 2019 (<https://www.jota.info/opinioe-analise/colunas/coluna-fiscal/disputa-de-poder-traz-o-orcamento-impositivo-de-volta-ao-debate-18042019>)

\_\_\_\_\_. EC 105: presente de Natal ou uma aposta na liberdade com responsabilidade? *Site Jota – Coluna Fiscal*, publicado em 26 de dezembro de 2019 (<https://www.jota.info/opinioe-analise/colunas/coluna-fiscal/emenda-constitucional-105-presente-de-natal-ou-uma-aposta-na-liberdade-com-responsabilidade-26122019>).

\_\_\_\_\_. (Coord.). *Dívida pública*. São Paulo: Blucher, 2019 (<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/divida-publica-1509>).

\_\_\_\_\_. Orçamento, planejamento e gestão: desafios e perspectivas. In: CAMPOS, Carlos A. A.; OLIVEIRA, Gustavo G. V.; MACEDO, Marco Antonio (Coords.). *Direitos fundamentais e estado fiscal*. Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Salvador: JusPodivm, 2019, pp. 317-326.

CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Texto para discussão 44. Brasília: ENAP, 2001.

CORREIA NETO, Celso B. *Orçamento público: uma visão analítica*. II Prêmio SOF de Monografias – 2008. Brasília: ESAF, 2008.

CORTE DE CONTAS. Relatório “La situation et les perspectives des finances publiques”, junho de 2015, p. 187. Disponível em: <[http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicue/files/files/documents/actualites/20150624\\_CdC\\_rapport-situation-perspectives-finances-publiques.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/files/documents/actualites/20150624_CdC_rapport-situation-perspectives-finances-publiques.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2015.

CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*. Milão: Franco Angeli, 2012.

CORTI, Horácio G. *Derecho constitucional presupuestario*. Buenos Aires: LexisNexis, 2007.

COSTA, Jorge Gustavo da. *Planejamento governamental*. A experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

COUTINHO, Diogo R. *Direito econômico e desenvolvimento democrático*. Uma abordagem institucional. (Tese de Titularidade) Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2014.

CUNHA, Armando. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 223-263.

CURRISTINE, Teresa; BAS, Maria. Budgeting in Latin America. Results of the 2006 OECD Survey. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 7/1, p. 1-37, 2007.

- \_\_\_\_\_. Government performance. Lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 5/1, p. 127-151, 2005.
- CYRILLO, Denise C.; CAMPINO, Antonio C. Gastos com saúde e a questão da judicialização da saúde. In: BLIACHERIENE, Ana C.; SANTOS, José Sebastião (Org.). *Direito à vida e à saúde*. Impactos orçamentário e judicial. São Paulo: Atlas, 2011.
- DALLARI, Adilson A. Lei orçamentária – processo legislativo. Peculiaridades e decorrências. *Revista de Informação Legislativa*, ano 33, n. 129, p. 157-162, jan./mar. 1996.
- \_\_\_\_\_. Orçamento impositivo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 309-327.
- DALLARI, Sueli G. O direito à saúde. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, n. 22, v. 1, 1988, p. 57-63.
- DALLAVERDE, Alexsandra Kátia. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blucher, 2016 (Série Direito Financeiro. (Coord.) José Mauricio Conti).
- DENISTON, O. L.; ROSENSTOCK, Irwin M.; WELCH, Willian; GETTING, V. A. Evaluation of program effectiveness and program efficiency. In: LYDEN, Fremont J.; MILLER, Ernest G. *Public budgeting: program planning and evaluation*. 3. ed. Chicago: Rand McNally College Publishing, 1978. p. 143-172.
- DI PETRO, Maria Sílvia Z. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- DOMINGUES, José Marcos. O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e orçamentário no Direito Brasileiro. In: DOMINGUES, José Marcos (Coord.). *Direito tributário e políticas públicas*. São Paulo: MP Editora, 2008. p. 299-351.
- DUARTE, Ângelo José M.; SILVA, Alexandre Manoel A.; LUZ, Everaldo M.; GERALDO, José Carlos. *Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde*. Texto para discussão n. 1.451. Rio de Janeiro: IPEA, dezembro de 2009.
- DUARTE, Tiago. *A lei por detrás do orçamento*. A questão constitucional da lei do orçamento. Coimbra: Almedina, 2007.
- DUVERGER, Maurice. *Hacienda pública*. Barcelona: Bosch, 1968.
- DYSON, K. *States, debt and power: “saints” and “sinners” in European history and integration*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- ESCUADERO, ÓSCAR NAVA. *Derecho presupuestario mexicano*. México: Porrúa, 2014.
- FAKHARZADEH, Tala. *Budgeting and Accounting in OECD Education Systems: A Literature Review*. OECD Education Working Papers, n. 128, OECD Publishing. Paris: OCDE, 2016.
- FARAH, Patricia (Coord.). *Responsabilidad fiscal 2005-2015: reglas fiscales sustentables para el Estado Nacional, Provincias y Municipios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, 2015.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*. (Dissertação de Mestrado) Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Público*. III Prêmio SOF de Monografias. Brasília: MP, 2011. p. 331-368.

\_\_\_\_\_. PPA *versus* orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 661-691.

\_\_\_\_\_. Reflexão sobre o conflito entre princípios orçamentários. *Interesse público*, Belo Horizonte, ano 12, n. 63, p. 95-102, set./out. 2010.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. La planificación económica, camino de libertad. In: BAQUER, Sebastián Martín-Retortillo Baquer; LAFUENTE, Antonio Martínez (Coord.). *Estudios de derecho y hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, 1987. v. I, p. 46-83.

FIGUEIREDO, Marcelo. Judicial Review of Social Rights. Positive enforcement and review of austerity measures. *Annuaire International des Droits de L'homme*. Paris: LGDJ, v. VII, p. 83-103, 2012-2013.

FÖLSCHER, Alta. Budget methods and practices. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: The World Bank, 2007.

FONROUGE, Carlos M Giuliani. *Derecho financiero*. Buenos Aires: Depalma, 1993. v. 1.

FRANCISCO, Jailton G.; FARIA, Maria Leonor V.; COSTA, Helder G. Planejamento e orçamentos públicos: uma revisão da literatura. *III SEgeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*. Rio de Janeiro, 2006.

FRANCO, Antonio L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2012. v. I e II.

FURTADO, Rosa F. d'Aguiar (Org.). *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. Arquivos Celso Furtado. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro internacional Celso Furtado, 2011.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos*. Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GARCIA, José Pascual. Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control. 4. ed. Madrid: Ministerio de La Presidencia – *Boletín Oficial del Estado*, 2005.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; CARDOSO JR., José Celso. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2016-2019. In: GARCIA, Ronaldo Coutinho; CARDOSO JR., José Celso, Pensamento estratégico e planejamento governamental. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, n. 12, ano 2, p. 30-35, 2014.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; CARDOSO JR., José Celso. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. In: CARDOSO JR., José Celso; CUNHA Alexandre

- dos Santos (Org.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasil: IPEA, 2015. p. 81-106.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Texto para discussão n. 726. Brasília: IPEA, maio de 2000 (Publicado também em CARDOSO JR., José Celso; CUNHA Alexandre dos Santos (Org.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasil: IPEA, 2015. p. 17-54).
- \_\_\_\_\_. PPA: o que não é e o que pode ser. In: CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasil: IPEA, 2015. p. 55-79.
- \_\_\_\_\_. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Texto para discussão n. 76. Brasília: IPEA, 2001.
- GARTENKRAUT, Michael. *Fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul*. Relatório técnico. Brasil: uma análise do Plano Plurianual 2000/2003. Brasília: BID-IPEA, 2002.
- GAULT, David A. *Gestión estratégica para el sector público*. Del pensamieto estratégico al cambio organizacional. México: FCE, 2004.
- GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 28, n. 74, p. 73-107, out./dez. 1997.
- GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.
- \_\_\_\_\_. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 79-91, jan./fev. 2004.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GIAVAZZI, Francesco; MISSALE. Public Debt Management in Brazil. *NBER Working Paper Series*. National Bureau of Economic Research, n. 10394, Washington, D.C., mar. 2004.
- GIMENE, Márcio; COUTO, Leandro F. (Orgs.). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: ENAP, 2017.
- GODOY, Arnaldo S. M. *Domesticando o Leviatã: litigância intragovernamental e presidencialismo de articulação institucional*. (Tese de Livre-docência) Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2012.
- GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O direito dos gastos públicos no Brasil*. São Paulo: Almedina, 2015.
- GORE, Al. *Creating a Government that works better & costs less*. Report of the National Performance Review. The Gore Report on reinventing government. Washington: Times Books – Random House, 1993.

GOVERNO FRANCÊS. Direção do orçamento. Portal *Performance Publique*: <<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/budget-3-annees/approfondir/fondamentaux/programmation-pluriannuelle-finances-publiques-budget-triennial-etat#.Vk3WqGSrQy6>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a noção de norma-objetivo. *Revista de Direito Público*, n. 71, São Paulo, RT, ano XVII, p. 137-152, jul./set. 1984.

\_\_\_\_\_. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: RT, 1978.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. *The cost of rights*. Why liberty depends on taxes. New York: Norton, 2000.

HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Org.). *Direito financeiro, econômico e tributário*. Estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

\_\_\_\_\_. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. (Tese de Titularidade) Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. Orçamento público e planejamento. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba – Direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 1997.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

INGROSSO, Giovanni. *Corso di finanza pubblica*. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1969.

INTERNATIONAL MONETARY FUND; WORLD BANK. *Guidelines for public debt management*. Washington, D.C.: 2001.

JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Cangallo, 1985.

JÈZE, Gaston. *Traité de science des finances*. Le budget. Paris: V. Giard & E. Brière, 1910.

JÚLIO, Alessandra dos Santos. As obras do PAC em São Paulo: uma análise das possibilidades e implicações para a geração do efeito multiplicador. *Revista Formação Online*, n. 19. v. 2, p. 161-185, jul./dez. 2012.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KORFF, Hans Clausen. Planning and budgeting in the Federal Republic of Germany. In: PREMCHAND, A.; BURKHEAD, Jesse (Eds.). *Comparative international budgeting and finance*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1984. p. 39-52.

KUNTZ, Rolf. O antimilagre econômico do governo brasileiro. *O Estado de São Paulo*, 5 de julho de 2014, p. A2. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,o-antimilagre-economico-do-governo-brasileiro-imp-1523959>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

- LAFER, Betty M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LAFER, Celso. *JK e o Programa de metas (1956-1961: processo de planejamento e sistema político no Brasil)*. Trad. Maria Victoria Benevides. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- LAUFENBURGER, Henry. *Traité d'économie et de législation financières*. Budget et Trésor. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1968.
- LAVALLE, Jorge L. *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*. Textos para discussão CEPAL-IPEA n. 5. Brasília: CEPAL-Escritório no Brasil/IPEA, 2010.
- LEE, Robert D.; JOHNSON, Ronald; Joyce, Philip. *Public budgeting systems*. 8. ed. Sudbury (Massachusetts): Jones and Bartlett Publishers, 208.
- LETTERIELLO, Rômulo. O orçamento e a administração dos tribunais. *Revista CEJ*, Brasília, n. 13, p. 108-115, jan./abr. 2001.
- LEWANDOWSKI, Enrique R. Planejamento estratégico do Poder Judiciário. *Revista "Justiça & Cidadania"*. Rio de Janeiro: Editora JC, nov. 2011. p. 16-19.
- LIENERT, Ian; LJUNGMANN, Gösta. *Carry-over of budget authority*. Washington: International Monetary Fund, 2009.
- LIMA, Charles H. S. Planejamento estratégico tem armadilhas que geram frustração. *Consultor Jurídico* (<www.conjur.com.br>), publicado em 19 de setembro de 2016.
- LOCHAGIN, Gabriel L. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016 (Série Direito Financeiro. Coord. José Mauricio Conti).
- LOPES JR., Gutemberg Pacheco. The Sino-Brazilian principles in a Latin American and Brics context: the case for comparative public budgeting legal research. *Wisconsin International Law Journal*, v. 33, n. 1, 2015.
- LUIS, Alessandro Serafin Octaviani. Nota sobre o direito e planejamento econômico no capitalismo contemporâneo. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Org.) *Direito financeiro, econômico e tributário*. Estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 39-47.
- LYDEN, Fremont J.; MILLER, Ernest G. *Public budgeting: program planning and evaluation*. 3. ed. Chicago: Rand McNally College Publishing, 1978.
- Magna Carta*. The Foundation of Freedom – 1215-2015. London, Third Millennium Publishing Ltd., 2015.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo M.; QUEIROZ, João Eduardo L.; SANTOS, Márcia Walquiria B. (Coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 681-740.
- MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público – IBDP, n. 27, jul./set. 2011.

MARTINS, Guilherme d'Oliveira; MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira; MARTINS, Maria d'Oliveira. *A lei de enquadramento orçamental anotada e comentada*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira. *Consolidação orçamental e política financeira*. Coimbra: Almedina, 2014.

MARTINS, Humberto F. Avança Brasil e a gestão empreendedora uma análise de modelos de planejamento e gestão governamental. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE*, Salvador, IBDP, n. 11, set./out./nov. 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTIRENE, Roberto A. *Manual de presupuesto plurianual*. Santiago: ILPES, Naciones Unidas, CEPAL, nov. 2007.

MARTNER, Ricardo. *Gestión pública y programación plurianual*. Desafíos y experiencias recientes. Serie Gestión Pública n. 6. Santiago (Chile): Nações Unidas/CEPAL/ECLAC/ILPES, 2000.

MARTNER, Ricardo. *Planificar e presupuestar en América Latina*. Serie Seminarios y Conferencias n. 51. Santiago (Chile): Nações Unidas/CEPAL/ECLAC/ILPES, 2008.

MASSÉ, Pierre. *El plano el antiazar*. Barcelona: Labor, 1968.

MATA, Márcia F. O. Fiscalização da administração pública em face da economicidade. *RT*, São Paulo, n. 710, p. 233 e ss, 1994.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de gestão estratégica na administração pública*. São Paulo: Atlas, 2012.

MATUS, Carlos. *Adeus senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: Fundap, 1996.

\_\_\_\_\_. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. 2 v., p. 115-144.

\_\_\_\_\_. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELAMUD, Ariel. *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera*. Serie Gestión Pública, n. 71. Santiago, ILPES – Naciones Unidas – CEPAL, abril 2010.

MERINO, Fernando Casana. *La autonomía financiera de las comunidades autónomas en materia de gasto público*. Navarra: Thomson Reuters, 2009.

- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. t. V.
- MIRANDA, Lílian E. C. T. *Qualidade da democracia e performance based budgeting no Brasil: uma análise a partir das recomendações da OCDE*. (Tese de Doutorado) Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2014.
- MONCADA, Luís S. Cabral de. *A problemática jurídica do planeamento econômico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.
- \_\_\_\_\_. Perspectivas do novo direito orçamental português. In: MONCADA, Luís S. Cabral de. *Estudos de direito público*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- MOOJEN, Guilherme. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: José Bushatsky, 1959.
- MOREIRA Neto, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- MOREIRA, Allan Gomes. O federalismo cooperativo brasileiro e o problema do planejamento orçamentário: os repasses do FPE aos Estados-membros. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 90, ano 23, São Paulo, p. 335-358, jan./mar. 2015.
- MOTTLEY, Charles. Strategic Planning. In: LYDEN, Fremont J.; MILLER, Ernest G. *Public budgeting: program planning and evaluation*. 3. ed. Chicago: Rand McNally College Publishing, 1978. p. 125-142.
- MUSGRAVE, Richard A.; PEGGY, B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: EDUSP, 1980.
- NAE – Núcleo de Assuntos Estratégicos. A metodologia de gestão estratégica do NAE. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2007. v. 1, p. 271-293.
- NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e *performance budget*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 693-728.
- NOGUEIRA, Jozélia; CONTI, José Mauricio. Planejamento de longo prazo e a justiça intergeracional. *Revista Consinter*, ano IV, número VII (DOI: 10.19135/revista.consinter.0007.13), <<https://doi.org/10.19135/revista.consinter.0007.13>>.
- NOGUEIRA, Roberto P. O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais. In: SANTOS, Nelson R.; AMARANTE, Paulo D. C. (Org.). *Gestão pública e relação público-privado na saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2011. p. 24-47.
- NUNES, Selene Peres P. A revisão da Lei n. 4.320/1964 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*, n. 5, Brasília: IPEA, p. 19-47, jul. 2007.
- O Globo. Brasil tem alto gasto público em educação, mas investimento por aluno está entre os piores, 16 set. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/educa>



cao/brasil-tem-alto-gasto-publico-em-educacao-mas-investimento-por-aluno-esta-entre-os-piores-20119242>. Acesso em: 30 jan. 2017.

OCDE. Revue de l'OCDE sur la gestion budgetaire, v. 4, n. 3. Numéro special. *Le cadre juridique des systemes budgétaires*. Une comparaison internationale. Paris: OCDE, 2004.

OECD. Achieving results through integrated strategic planning and budgeting. *In Slovenia: towards a strategic and efficient state*. Paris: OECD Publishing, 2012.

OECD. *Budgeting practices and procedures in OECD countries*. Paris: OECD Publishing, 2014.

OECD. *Evolutions in budgetary practice*: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials. Paris: OECD, 2009.

OECD. *Government at a glance 2009*. Paris: OECD Publishing, 2009.

OECD. *Meeting the challenge of financing water and sanitation: tools and approaches*. Paris: OECD Publishing, 2011.

OECD. *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD, 2007.

OECD. *Working definitions*. Paris: OECD, 2002.

OLIVEIRA, José A. Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-88, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, Regis F. *Curso de direito financeiro*. 5. ed. São Paulo: RT, 2013.

\_\_\_\_\_. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 13-24, mar./ago. 2014.

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Forum, 2013. v. I.

\_\_\_\_\_. *Gênese, funcionalidade e constitucionalidade da lei de diretrizes orçamentárias*. (Dissertação de Mestrado) Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Constituição (Preâmbulo)*, 1946.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume Book, 1993.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. v. I.

PÁLSSON, Anne-Marie. Does the degree of relative risk aversion vary with household characteristics? *Journal of Economics Psychology*, v. 17, n. 6, p. 771-87, 1996.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. v. I.

PASCUAL GARCÍA, José. *Régimen jurídico del gasto público*. Presupuestación, ejecución y control. 4. ed. Madrid: Ministerio de la Presidencia – *Boletín Oficial del Estado*, 2005.

- PASSOS, Antônio de Pádua Ferreira; CASTRO, Priscila de Souza Cavalcante. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira; MEDEIROS, Otávio Ladeira. *Dívda pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.
- PAULANI, L. M.; TEIXEIRA, R. A.; MARCONDES, M. M. Ciclo Participativo de planejamento e orçamento: uma experiência recente de democracia participativa na Prefeitura de São Paulo. In: PALHARES, J. (Org.). *Participação social e democracia*. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung e Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 127-132.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, n. 61, v. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010.
- \_\_\_\_\_. Os caminhos para os direitos sociais na Constituição Brasileira. *Revista Brasileira de Orçamento Público* – RBPO, Brasília, v. 6, n. 1, p. 4-24, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Planejamento por resultados ancorado em competências: uma proposta para a saúde*. VIII Congresso CONSTAD de Gestão Pública. Brasília, maio 2015.
- \_\_\_\_\_. *Plano plurianual*. Teoria, prática e desafios para a sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.
- PEREIRA, Aliger dos Santos. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-2010). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 177-203, jan./fev. 2013.
- PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (Org.). *Administração pública*. São Paulo: UNESP, 2010.
- PETREI, Humberto. *Budget and control: reforming the public sector in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, 1998.
- PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. 2 v., p. 145-190.
- \_\_\_\_\_. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Texto para discussão 37. Brasília: ENAP, 2000.
- PHYRR, Peter A. The zero-base approach to government budgeting. In: LYDEN, Fremont J.; MILLER, Ernest G. *Public budgeting: program planning and evaluation*. 3. ed. Chicago: Rand McNally College Publishing, 1978. p. 253-266.
- PINTO, Élide G. Controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais* – TCEMG, Belo Horizonte, p. 8-12, jan./mar. 2015.
- \_\_\_\_\_. *Financiamento de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Lutador, 2010.
- \_\_\_\_\_. Sociedade que não planeja aceita a má qualidade do gasto público. *Consultor Jurídico* (<[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>), publicado em 6 de dezembro de 2016.
- PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência bra-

sileira recente. In: CARDOSO JR., José Celso; GARCIA, Ronaldo Coutinho (Org.). *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina*. Brasília: ENAP, 2014. p. 115-135.

PORTAL, Éric. *La planification stratégique dans les collectivités territoriales françaises*. Paris: Dexia/LGDJ, 2002.

PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure controls*. Theory and practice. Washington: International Monetary Fund, 1994.

RESENDE, Paulo. Infrastructure: will PAC really accelerate growth? In: MIA, Irene; AUSTIN, Emilio L.; ARRUDA, Carlos; ARAÚJO, Marina (Eds.). *The Brazil Competitiveness Report 2009*. Geneva: World Economic Forum – Fundação Dom Cabral, 2009. p. 31-39.

RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda pública*. 7. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

REZENDE, Fernando; CUNHA; Armando (Aut.); CAMPOS, Cesar C. (Org.). *Orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?* Rio de Janeiro: FGV Projetos, n. 20, 2014.

\_\_\_\_\_.; CUNHA; Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. São Paulo: FGV, 2013.

\_\_\_\_\_. *A política e a economia da despesa pública*. Escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública: elementos para o debate da reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

\_\_\_\_\_. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. CEPAL, junho de 2009.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira. *Lições de finanças públicas*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

RIBEIRO, Renato J. B.; BLIACHERIENE, Ana C. *Construindo o planejamento público*. Buscando a integração entre política, gestão e participação popular. São Paulo: Atlas, 2013.

RIVOLI, Jean. *Le budget de l'État*. Paris: Éditions du Seuil, 1975.

ROBINSON, Marc (Ed.). *Performance budgeting*. Linking funding and results. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

\_\_\_\_\_. Results information. In: ROBINSON, Marc (Ed.). *Performance budgeting*. Linking funding and results. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 26-45.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 729-749.

ROCHA, Karen de Lima. Estrutura institucional e eventos recentes na administração da dívida pública federal. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de.;

- MEDEIROS, Otávio Ladeira (Org.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.
- ROLNIK, Raquel. Planejamento inútil. *Folha de S.Paulo*, 13.7.2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2015/07/1654824-planejamento-inutil.shtml>>. Acesso em: 30 jan. 2017.
- ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y cooperación en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Hacienda y derecho*. Introducción al derecho financiero de nuestro tiempo. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975. v. I.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Sistema de derecho financiero*. I – Introducción. Madrid: Facultad de Derecho de La Universidad Complutense, 1985. v. 2.
- SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. *Finanças públicas*. Da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. Alguns imperativos da reforma orçamentária. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*, Brasília/IPEA, n. 5, p. 54-72, jun. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Plano plurianual e orçamento: inadequações entre normas práticas, problemas e desafios a vencer*. Seção Questão Crítica da Sinopse n. 1. Brasília: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, jan./mar. 2002.
- SANDOVAL, Carlos; SANHUEZA, Andrea; WILLINER, Alicia. *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad*. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Santiago (Chile): Naciones Unidas, 2015.
- \_\_\_\_\_; SANHUEZA, Andrea; WILLINER, Alicia. *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad*. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Santiago (Chile): Naciones Unidas, 2015.
- SANT'ANA, Wilma Luiza. *Orçamento da dívida pública: um novo enfoque*. Brasília: ESAF, 1996.
- SANTOS, Adriana R. *Monitoramento e avaliação de programas no setor público: a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000-2011*. Brasília: Ministério do Planejamento – Secretaria de Orçamento Federal, 2012.
- SANTOS, Eugênio A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. v. 4. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. p. 307-336.
- SARLET, Ingo W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- SCAFF, Fernando Facury. Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Forum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 55-70, mar./ago. 2014.

SCHICK, Allen. Does budgeting have a future? *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 2, n. 2, p. 6-48, 2003.

\_\_\_\_\_. Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools? *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 7, n. 2, p. 109-138, 2007.

\_\_\_\_\_. *The federal budget*. Politics, policy, process. 3. ed. Washington: Brookings Institution Press, 2007.

SCHICK, Allen. The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 3, n. 2, p. 71-104, 2003.

\_\_\_\_\_. The road to PPB: the stages of budget reform. In: LYDEN, Fremont J.; MILLER, Ernest G. *Public budgeting: program planning and evaluation*. 3. ed. Chicago: Rand McNally College Publishing, 1978. p. 17-42.

SCHOUERI, Luis Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. A primer on performance budgeting. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: The World Bank, 2007.

SHAH, Anwar (Ed.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: The World Bank, 2007.

SILVA, Aline Dieguez B. de Menedes; MEDEIROS, Otávio Ladeira. Conceito e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena O.; MEDEIROS, Otávio L. (Org.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009. p. 101-128.

SILVA, Almiro. Problemas jurídicos do planejamento. *Revista da Procuradoria Geral do Estado* (Rio Grande do Sul), Porto Alegre, v. 27, n. 57, p. 133-147, 2003.

SILVA, Flávia de Araújo; GONÇALVES, Carlos Alberto. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. *Revista de Administração da UFSM*, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 458-476, set./dez. 2011.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973.

\_\_\_\_\_. Orçamento-programa. In: MARTINS, Ives G. S.; MENDES, Gilmar F.; NASCIMENTO, Carlos V. (Coord.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2, p. 101-131.

\_\_\_\_\_. *Ordenação constitucional da cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*. São Paulo, 1968.

SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. Planejamento governamental e coordenação interorganizacional – um espaço para a aplicação de organizações virtuais no setor público? *Cadernos de Finanças Públicas*, n. 8. Brasília: ESAF, 2007. p. 123-179.

SILVEIRA, Márcio Rogério; JULIO, Alessandra dos Santos. Os investimentos em transportes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o efeito multiplicador brasileiro a partir do governo Lula da Silva. *Journal of Transport Literature*, v. 1. 7, n. 4, p. 199-224, out. 2013.

SLOMSKI, Valmor; PERES, Úrsula D. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública. In: CONTI, José Mauricio; SCARFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 911-932.

\_\_\_\_\_. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Aspectos jurídicos do planejamento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SOUZA, Antonio. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília/ENAP, ano 55, n. 4, p. 5-29, out./dez. 2004.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Eliane Ferreira de. *Direito à educação*. Requisito para o desenvolvimento do País. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1671-1720, nov./dez. 2012. (Também publicado em *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 25-71, out./dez. 1984)

SOUZA, Washington Peluso A. O planejamento regional no federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 28, p. 113-224, jan. 1970.

\_\_\_\_\_. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.

STEGARESCU, Dan. *Centralizing tendencies in the public sector in Germany*. Discussion paper n. 05-46. Mannheim (Germany): Centre for European Economic Research (ZEW), 2005.

STOURM, René. *Le budget*. Paris: Librairie Félix Alcan, 1912.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, A. J.; PINTO, Henrique Motta. Programa de metas: uma solução municipal de transparência administrativa. *Interesse Público*, n. 63, p. 39-54, 2010 (Impresso).

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo econômico*. São Paulo: RT, 2013. 715 p.

\_\_\_\_\_. Um novo direito para a gestão pública. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. Espec, p. 85-99, 2012.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: GEN-Método, 2011.

TEIXEIRA, Hélio J.; SANTANA, Solange M. *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Blucher, 2003.

TEMER, Michel. Por uma democracia eficiente. *Folha de S.Paulo*, 2 de novembro de 2013, p. A5.

TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.

TESSLER, Marga B. O planejamento estratégico e sua implantação no Poder Judiciário. *Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, Porto Alegre, ano 17, n. 62, p. 17-31, 2006.

TOLLINI, Hélio M. *Planejamento fiscal de médio prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem-sucedida experiência sueca*. Estudo Técnico 24/2018. Brasília: Câmara dos Deputados/CONOF, 2018.

TORRES, Helene Taveira. *Direito constitucional financeiro*. Teoria da constituição financeira. São Paulo: Thomson Reuters/RT, 2014.

\_\_\_\_\_. *Teoria da constituição financeira*. (Tese de Titularidade) Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. V: O orçamento na Constituição.

UMANSKY, Isaac. Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal. *Serie Gestión Pública*, n. 54. Santiago (Chile): Nações Unidas/CEPAL/ECLAC/ILPES, 2006.

VALENZUELA VILLARRUBIA, Isidro. *El régimen presupuestario de los entes locales*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2007.

VALOR ECONÔMICO. Tropeços na infraestrutura amarram o crescimento. *Opinião*, em 28 maio 2014, p. A14.

VELOSO, Juliano Ribeiro dos Santos. *Direito ao planejamento*. Belo Horizonte: De Plácido, 2104.

\_\_\_\_\_. Uma proposta de harmonização dos conflitos entre os poderes por meio da compreensão do instituto jurídico do planejamento, do ativismo judicial, do ato e processo administrativos. In: CARDOSO JR., José Celso; PIRES, Roberto R. (Org.). *Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. *Diálogos para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2011. v. 6, p. 105-126.

VENÂNCIO, Denílson Marcondes. Planejamento e responsabilidade estatal. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC*, ano 2, v. 6, p. 159-184, mar. 2014.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria geral do direito econômico*. São Paulo: RT, 1977.

- VILLANUEVA, Luis F. A. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, 2006.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- WEST, William F. *Program budgeting and the performance movement*. The elusive quest for efficiency in government. Washington: Georgetown University Press, 2011.
- WHEELER, G. *Sound practice in sovereign debt management*. Washington: The World Bank, 2004.
- WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. *The new politics of the budgetary process*. 5. ed. New York: Pearson, 2004.
- WORLD BANK. *Beyond the annual budget*. Global experience with medium-term expenditure frameworks. Washington: World Bank, 2013.
- WORLD BANK. *Brazil planning for performance in the federal government*. Review of pluriannual planning, v. I e II (Main Report). Report n. 22870-BR Washington: World Bank, December 2002.

### Sites | Internet

- Association pour la Fondation Internationale de Finances Publiques (Fondafip): <[www.fondafip.org](http://www.fondafip.org)>.
- Banco Central do Brasil: <[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)>.
- Banco Mundial: <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): <[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)>.
- Brasil – Economia e Governo: <[www.brasil-economia-governo.org.br](http://www.brasil-economia-governo.org.br)>.
- Câmara dos Deputados: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>.
- Consultor Jurídico: <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>.
- Economista José Roberto Afonso: <[www.joserobertoafonso.com.br](http://www.joserobertoafonso.com.br)>.
- Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF: <[www.esaf.fazenda.gov.br](http://www.esaf.fazenda.gov.br)>.
- Fundo Monetário Internacional: <[www.imf.org](http://www.imf.org)>.
- Governo Francês. Direção da informação legal e administrativa. Portal *Vie Publique*: <<http://www.vie-publique.fr/>>.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM): <[www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)>.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social – ILPES: <[www.eclal.cl/ilpes](http://www.eclal.cl/ilpes)>.
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>.
- Ministério da Economia: <[www.economia.gov.br](http://www.economia.gov.br)>.



•• *O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil*

Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento: <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>.

Organização das Nações Unidas (ONU): <[www.un.org](http://www.un.org)>.

Portal da Transparência: <[www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)>.

Secretaria do Tesouro Nacional: <[www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)>.

Senado Federal: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>.

Supremo Tribunal Federal: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>.

Tribunal de Contas da União: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: <[www4.tce.sp.gov.br](http://www4.tce.sp.gov.br)>.

Tribunal de Contas do Município de São Paulo: <[www.tcm.sp.gov.br](http://www.tcm.sp.gov.br)>.