

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”.¹

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

¹ 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”.²

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.

² 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.