
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”.¹

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

¹ 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.² 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

² 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 improvisado 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.