

Danyele Aparecida Alves Guimarães

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICOS NO BRASIL:

Uma análise do arcabouço legal que permeia os instrumentos instituídos pela Constituição
Federal de 1988

Belo Horizonte
2008

Danyele Aparecida Alves Guimarães

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICOS NO BRASIL:

Uma análise do arcabouço legal que permeia os instrumentos instituídos pela Constituição
Federal de 1988

Monografia apresentada ao Curso Superior de
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial para a
obtenção de título de Bacharel em Administração
Pública

Orientador: Prof. Mestre André Reis

Belo Horizonte
2008

Danyelee Aparecida Alves Guimarães

Planejamento e Orçamento Públicos no Brasil: Uma análise do arcabouço legal que permeia os instrumentos instituídos pela Constituição Federal de 1988

Monografia

Requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública

Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro

Banca Examinadora

Prof. Dra. Elisa Maria Pinto da Rocha, Fundação João Pinheiro

Prof. Mestre André Abreu Reis, Fundação João Pinheiro,
Orientador

Belo Horizonte, 31 de outubro de 2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por estar sempre ao meu lado em todos os momentos.

À minha família pelo incentivo, pelas oportunidades que me proporcionaram e pela compreensão.

Ao André pela fundamental orientação que tornou possível a realização deste trabalho.

À Helena Schirm pela ajuda na formatação.

Aos professores por tudo o que me ensinaram, contribuindo para minha formação acadêmica e para a vida.

Aos colegas da SCPPO que tanto me auxiliaram compartilhando seus conhecimentos e amizade. Em especial, sou grata à Aline e à Renata que não pouparam esforços para me ajudar.

Por fim, aos meus queridos amigos do XV CSAP e da UFMG pelo seu companheirismo. À Ju, à Lalá, à Josi e à Isa pela presença constante em minha vida e pela amizade. À Júlia, à Carol, ao Lucas e ao João pelo incentivo, compreensão e amizade.

RESUMO

Esse trabalho possui como objetivo de estudo a análise do arcabouço legal que permeia os instrumentos de planejamento e orçamento, estando aí inclusos o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Esses instrumentos foram instituídos pela Constituição de 88 e constituíram para uma inovação no processo de planejamento governamental no país. Além disso, após a promulgação da vigente Constituição, surgiram outras normações legais que compuseram o contexto que regulamenta esses instrumentos e a sistemática de planejamento como um todo, figurando entre elas a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Portarias Interministeriais nº 42 e nº 163. Apesar disso, ainda subsistem muitos problemas no âmbito do planejamento e orçamento governamentais. Dentre as causas dessas questões pode-se citar a falta de regulamentação legal de algumas matérias, provocada pela inexistência da Lei Complementar prevista no art. 165, § 9º, e a própria necessidade de revisão tanto dos instrumentos trazidos pela Constituição, uma vez que já se passam 20 anos desde a sua promulgação, quanto de algumas proposições feitas por leis mais antigas que não conseguem atender a realidade atual. Nesse sentido, a compreensão de como esses mecanismos funcionam na prática, a partir do estudo do caso de Minas Gerais, traz à tona tanto questões inerentes a problemas na regulamentação desses instrumentos, quanto possíveis soluções que poderiam ser previstas na norma federal.

Palavras-chave: Planejamento e Orçamento. Arcabouço Legal. Plano Plurianual. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Lei Orçamentária Anual.

ABSTRACT

This paper has as study's objective examining the legal framework that permeates the tools for planning and budget, including there Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias and Lei Orçamentária Anual. These instruments have been established by the Constitution of 88 and was unprecedented for an innovation in the process of planning government in the country. Moreover, after the promulgation of the current Constitution, other normações emerged that represented the legal framework that regulates these instruments and systematic planning as a whole, it ranks with the Fiscal Responsibility Law and the Interministerial Ordinances n° 42 and n° 163. Despite this, there are still many problems within the governmental planning and budget. Among the causes of these issues we can mention the lack of legal regulation in some areas, caused by lack of Complementary Law provided for in art. 165, § 9, and the need to review both the instruments brought by the Constitution, as it is now 20 years since its enactment, as the propositions made by some older laws that fail to meet the current reality. In that sense, an understanding of how these mechanisms work in practice, from the case study of Minas Gerais, brings to light issues pertaining to both problems in regulating these instruments, as possible solutions that could be envisaged in the federal standard.

Keywords: Planning and Budget. Legal framework. Plano Plurianual. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Lei Orçamentária Anual.

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
CF/88 - Constituição Federal de 1988
DPOF – Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
JPOF – Junta de Programação Orçamentária e Financeira
LOA – Lei Orçamentária Anual
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPA – Plano Plurianual
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
OPI - Orçamento Plurianual de Investimentos
SCPPO – Superintendência Central de Planejamento, Programação e Orçamento
SEF – Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais
SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais
SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual
SISOR – Sistema Orçamentário
SOF – Secretaria de Orçamento Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 2.1: Quadro de Resumo Quadro de resumo das principais contribuições trazidas pelas normas sobre planejamento e orçamento criadas após 1988	26
Diagrama 2.1: Processo de planejamento e orçamento	27
Figura 3.1: Integração entre os instrumentos de planejamento em Minas Gerais	31
Figura 3.2 : Estruturação dos programas governamentais em Minas Gerais	32
Figura 3.3: Estruturação do PPA em Minas Gerais	37
Figura 4.1: Prazos de tramitação legislativa dos instrumentos de planejamento	57

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 PLANEJAMENTO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ATUAL	13
2.1 Planejamento na Constituição de 88	14
2.2 Planejamento na Portaria nº42/99	20
2.3 Planejamento na Lei de Responsabilidade Fiscal	21
2.4 Planejamento na Portaria 163/01	25
2.5 Resumo	27
3 PLANEJAMENTO E SUA APLICAÇÃO AO CASO MINEIRO	29
3.1 PMDI e integração entre os instrumentos de planejamento	30
3.2 PPA	33
3.3 LDO	38
3.4 LOA	41
3.5 PPA e as ferramentas auxiliares de sua gestão	43
3.5.1 Relatório Institucional de Monitoramento	43
3.5.2 Avaliação Anual do PPA	44
3.5.3 Revisão do PPA	44
3.6 Considerações sobre o Ciclo Orçamentário	46
4 ANÁLISE DO ARCABOUÇO LEGAL BRASILEIRO QUE PERMEIA OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E PROPOSTAS DE MODIFICAÇÕES DO MESMO	49
4.1 A não-regulamentação dos instrumentos de planejamento e orçamento	49
4.1.1 As questões da não padronização e da falta de uniformização dos planos e conceitos ...	51
4.1.2 A não hierarquização das leis de planejamento e orçamento	52
4.1.3 A indefinição em relação aos prazos	53
4.1.4 A não atualização da Lei 4.320/64	54
4.2 A falta de previsão de um instrumento de longo prazo pela Constituição Federal de 88	55
4.3 A questão da inconsistência dos prazos	57
4.4 Questões atinentes a LDO	59
4.4.1 LDO e as Revisões do PPA	59
4.4.2 LDO e a LRF	61
4.5 Orçamento Autorizativo	61
4.6 A não previsão de mecanismos de controle e avaliação pela Constituição Federal ...	64
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

Nos dias correntes, a Administração Pública insere-se em um contexto em que a eficiência e a *accountability*¹ tornaram-se palavras de ordem fundamental para o Estado. A própria Constituição Federal, tanto em seus princípios expressos no art. 37, quanto em seus princípios implícitos, estipula que a Administração Pública deverá pautar-se por uma gestão voltada aos cidadãos e ao interesse público.

Para que tal finalidade seja conquistada, um dos requisitos a serem cumpridos seria a boa gestão dos recursos públicos. As Duas Grandes Guerras Mundiais foram o marco para a descoberta do planejamento como função auxiliar no processo de gestão nos setores público e privado. Dessa forma, passou-se a acreditar que o planejamento pudesse se tornar um excelente instrumento de auxílio à gestão de inúmeras funções de Estado.

O planejamento, nesse sentido, poderia ser definido “[...] como o processo de elaboração de um roteiro ou programa de ações, articuladas entre si, com vistas à implementação de qualquer empreendimento ou atividade mais complexa” (CARNEIRO, 2004, p. 49). Logo, ele poderia fazer que tanto as instituições públicas como as privadas pudessem possuir uma ação cada vez mais programada, guiada para objetivos específicos e que considerasse o contexto em que se encontram.

No caso do setor público, pode-se compreender que a atividade de planejamento possui funções características dessa área e que desempenha papéis específicos. Isto posto, pode-se compreender que:

Indo direto ao ponto, o planejamento responde, ou procura responder, a propósitos ou aspirações de incremento na qualidade das políticas desenhadas e implementadas pelo Estado. Abarca um campo multidisciplinar e multisetorial de conhecimentos e práticas que, adequadamente utilizados, podem proporcionar subsídios valiosos aos processos de tomada de decisão referentes à proposição e gerenciamento das ações de governo, contribuindo para a melhoria de seu desempenho na persecução dos objetivos e metas coletivas. (CARNEIRO, 2004, p. 51).

¹ A expressão *accountability* pode ser definida “[...] por responsabilidade ou [...] melhor ainda por imputabilidade [...] obrigação de que alguém responda pelo que faz [...] obrigação dos agentes do Estado em responder por suas decisões, ações e omissões, o que já é universalmente consagrado como norma nas sociedades mais desenvolvidas” (CASTOR apud FÊU, 2003, p.2).

Dentre as inúmeras áreas em que o planejamento presta auxílio às questões específicas de Estado, está o setor que lida com os recursos públicos e, especialmente, com o orçamento.

No Brasil, as atividades relacionadas ao planejamento das ações governamentais se iniciaram na década de 40, sendo que sua utilização dentro do processo orçamentário se dá a partir da década de 60.

Todavia, deve-se destacar que foi a Constituição Federal de 88 (CF/88) que trouxe consigo grandes avanços nos rumos dados a gestão orçamentária. Como uma das principais inovações propostas está a criação de três instrumentos que teriam como finalidade auxiliar o processo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual². Esses três instrumentos, funcionando de maneira integrada, seriam a base para a sistemática de planejamento contida no processo orçamentário.

Posteriormente ainda surgiram outras tantas normas que procuram abordar o mesmo tema, regulamentando o que não havia sido ainda tratado no texto constitucional como é o caso da Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as Portarias nº 42 e nº 163 do Ministério do Planejamento.

Apesar de tantas inovações, é quase consenso em boa parte da literatura que os instrumentos de planejamento e orçamento acabam por não funcionar, impedindo que se alcance o nível de planejamento efetivamente proposto.

Embora o argumento mais levantado pelos autores seja de que esses mecanismos não são utilizados da maneira que deveriam, deve-se ressaltar que em muitos casos existem problemas na forma como foram estruturados e regulamentados pelo marco legal que os permeia.

Além disso, já são decorridos 20 anos da aprovação desses expedientes. Nesse sentido, faz-se extremamente necessário a revisão desses planos quanto a sua adequação ao cenário atual e quanto a seu efetivo uso como elementos do planejamento.

² Ver art. 165, incisos I, II e III da Constituição Federal de 88.

Isto posto, o objetivo desse estudo monográfico refere-se a uma análise desses instrumentos, tendo como foco a legislação que os permeia e como ela influencia seu funcionamento.

Também serão feitas críticas e sugestões de melhoria para o arcabouço legal que acompanha esses planos. Para tanto, será estudada tanto a legislação que os acompanha, quanto seu funcionamento na realidade prática, usando-se nessa parte o caso específico de Minas Gerais.

Quanto a metodologia a ser utilizada para a realização de tal trabalho, primeiro faz necessário compreender as várias metodologias que poderiam ser empregadas.

De acordo com Gil (2002), quanto aos procedimentos técnicos utilizados, as pesquisas se classificam em dois grandes grupos: o primeiro deles engloba as pesquisas bibliográfica e documental, ou seja, aquelas que “[...] se valem das chamadas fontes de ‘papel’” (GIL, 2002, p.43); o segundo se refere às pesquisas experimental, ex post facto, levantamento e estudo de caso, sendo que diz respeito àquelas “[...] cujos dados são fornecidos por pessoas” (GIL, 2002, p.43).

No estudo em questão, serão utilizadas tanto o levantamento bibliográfico, quanto a pesquisa documental, isto é, os procedimentos técnicos do primeiro grupo.

A pesquisa bibliográfica seria aquela que “[...] é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente por livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p. 44). Esse tipo de pesquisa será usado no estudo para auxiliar a compreensão de como se organiza o marco legal que permeia os instrumentos de planejamento e orçamento, sua sistemática de funcionamento, assim como para a percepção de críticas e sugestões em relação aos mesmos.

Também será empregada a pesquisa documental, que pode ser conceituada como aquela que “[...] vale-se de materiais que não recebem ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2002, p.45).

Nesse sentido, serão aproveitados documentos que permitam compreender a sistemática de planejamento e orçamento como um todo – como a Constituição Federal de 1988, as Portarias do Ministério do Planejamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal – e também documentos que indiquem como se dá o planejamento na prática do caso mineiro – como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual de Minas Gerais; os Manuais de Elaboração e Revisão dos mesmos; Relatórios de Monitoramento e Avaliação; dentre outros.

Tendo em vista tal objetivo, a seção 2 desse trabalho expõe o arcabouço legal que permeia PPA, LDO e LOA pós 88. Para tanto será feita a evolução da abordagem legal desses três instrumentos a partir da Constituição até os dias atuais, tratando-se aí das principais normas que dizem respeito ao assunto discutido.

A seção 3 dedica-se ao estudo de como o planejamento tem sido operacionalizado pelos entes da federação a partir do marco legal definido. Para compreensão de tal tema, far-se-á um estudo do planejamento tomando por base a experiência mineira. Nesse capítulo será abordado o funcionamento do PPA, da LDO e da LOA, além de se destacar o que o caso de Minas Gerais traz de inovador em relação a tudo aquilo que foi determinado pela legislação nacional no que diz respeito a esses três instrumentos.

A seção 4 compreenderá as críticas feitas ao sistema de planejamento instituído pelas normas brasileiras. Além disso, procurar-se-á realizar algumas sugestões que contribuam para um melhor funcionamento dos mecanismos em questão. Para tanto, serão trazidas à tona críticas trazidas pela literatura e sugestões criadas a partir dessas críticas e da experiência vivida em Minas.

A seção 5 abordará as principais conclusões retiradas a partir das abordagens e análises feitas dos temas tratados nos demais capítulos.

2 PLANEJAMENTO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ATUAL

No atual contexto em que a Administração Pública se encontra, exige-se que ela se pautar sempre pelo interesse público, baseando-se em uma gestão voltada para os cidadãos. Para que tais fins sejam alcançados se faz fundamental que exista uma boa administração dos recursos públicos.

O planejamento tem sido adotado por todo o mundo como uma eficiente ferramenta que auxilia os governos a galgarem os objetivos acima descritos. No que se refere à questão da gestão dos recursos públicos, assim como das ações realizadas pelos Estados, o planejamento também tem desempenhado importante papel.

No Brasil, três seriam os principais instrumentos trazidos pela Constituição Federal de 88 que guiam a dinâmica do processo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)³. Esses instrumentos devem funcionar de forma integrada, promovendo o planejamento de longo, médio e curto prazo⁴ e permitindo que o governo alcance uma administração eficiente de seus recursos e de suas políticas.

Todavia, nem sempre foi assim que ocorreu no Estado Brasileiro. Antes da Constituição de 1988, dois eram os principais instrumentos de planejamento das ações governamentais de médio prazo: o Quadro de Recursos e de Aplicações de Capital (QRCA) e o Orçamento Plurianual de Investimentos, OPI (GIACOMONI, 2007). O primeiro deles, criado pela Lei 4320/64, possuía duração de três anos e discriminava as despesas e receitas de capital (GIACOMONI, 2007). Já o segundo, criado pelo art. 163 da Constituição de 67 e regulado pela Emenda Constitucional nº1, de 69, sendo um desdobramento do primeiro, mantinha a mesma estrutura deste, sendo que também fazia o planejamento das ações de médio prazo, restringindo-se apenas a questão dos investimentos, estando de fora as despesas de custeio (TUBAKI, 1994).

³Vide Constituição Federal artigo 165, incisos I, II e III.

⁴ Deve-se ressaltar que, como será tratado no decorrer do trabalho, parte considerável da literatura não concorda com que esses planos possuam qualquer atuação no que diz respeito ao horizonte de longo prazo.

No que diz respeito às ações de curto prazo, já existia a Lei Orçamentária para cada exercício, mas muitas vezes esta não passava de uma peça meramente decorativa. Em primeiro lugar porque não era alvo de deliberação pelo Poder Legislativo, sendo que a competência do mesmo era apenas autorizativa, aprovando a proposta vinda do Poder Executivo e não tendo a competência para emendá-la. Em segundo lugar, o Poder Executivo na maioria dos casos deixava de lado aquilo o que havia sido disposto na Lei, utilizando os recursos como bem lhe parecia. Tal questão persistiria ainda por muitos anos, apenas sendo melhorada nos dias atuais.

Outro problema que inevitavelmente surge na concepção anterior do orçamento seria o da não integração entre os planos de médio e curto prazo. Como será visto posteriormente, hoje em dia, a LDO foi estabelecida com o objetivo de fazer a integração entre esses dois planos. Contudo, naquela época não havia previsão de nenhum mecanismo que pudesse permitir tal relação. Dessa forma, os planos funcionavam de forma desarticulada e sem nenhuma garantia do que aquilo que eles haviam previsto seria realmente posto em prática.

2.1 Planejamento na Constituição de 88

A Constituição de 1988 trouxe grandes avanços em relação aos diversos temas que ela aborda. No que diz respeito aos assuntos inerentes à Administração Pública, ela não ficou para trás, dando novos rumos à gestão do Estado e sendo um marco nessa matéria.

Nela foi dedicada uma seção, “Do Orçamento”, dentro do capítulo “Das Finanças Públicas”, para a abordagem das questões inerentes ao orçamento e planejamento. É nessa seção, mais especificamente no caput do art. 165, que são criados o PPA, a LDO e a LOA:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I – o plano plurianual;
II – as diretrizes orçamentárias;
III – os orçamentos anuais.

A criação desses instrumentos pela Constituição representou um grande avanço em termos de planejamento e orçamento estatais. Por isso, para que se compreenda como se dá a atual dinâmica do orçamento, faz-se mister a compreensão do funcionamento estabelecido pela Constituição para esses instrumentos.

O Plano Plurianual consistiria em um plano de médio prazo para as ações a serem desenvolvidas num período de quatro anos. Assim o PPA:

Art. 165 (...)

§1º (...) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os 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.⁵

O principal objetivo desse instrumento seria a materialização dos objetivos governamentais em políticas públicas factíveis de serem realizadas pela administração pública, servindo sempre como guia no processo orçamentário para a elaboração dos orçamentos anuais. Além disso, conforme dispõe o §4º do artigo acima citado, ele também serve como diretriz para a elaboração de programas nacionais, regionais e setoriais.

De acordo com o disposto acima e em consonância com o exposto por Edson Tubaki (1994), o PPA, embora se assemelhe ao OPI, apresenta grandes avanços em relação ao mesmo. Enquanto este se preocupa apenas com as questões inerentes às despesas de capital, aquele procura não só fazer uma discriminação das mesmas, como também das despesas de custeio delas decorrentes, assim como daquelas que dizem respeito aos programas de duração continuada.

Além disso, o PPA não simplesmente estabelece valores, mas sim fixa metas físicas que deverão ser cumpridas pela administração pública. Dessa forma, ele serve como diretriz e guia para a criação dos demais planos governamentais e para elaboração do orçamento para cada ano.

Outra questão a ser destaca é a exigência constitucional da regionalização das ações presentes no plano plurianual. Tal fato permite que se possa acompanhar e verificar

⁵ Vide Constituição Federal de 1988, art. 165, §1º.

onde estão sendo empregados os recursos públicos, permitindo um maior controle e uma maior accountability.

Quanto à duração desse plano, será de quatro anos (a mesma duração do mandato de governo), sendo que seu início se dará sempre no segundo ano do mandato do governante para que se assegure a continuidade das ações iniciadas pelos governantes anteriores. De acordo com o §2, inciso I do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o projeto do PPA deverá ser enviado ao legislativo até 31 de agosto, “[...] até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro [...]”, devendo ser devolvido para a sanção do Chefe do Executivo até 31 de dezembro, “[...] até o encerramento da sessão legislativa”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias nunca possuiu um mecanismo que ao menos se aproximasse de suas características antes da Constituição de 88. De acordo com as palavras da Carta Constitucional:

Art. 165 (...)

§2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais e de fomento.⁶

A LDO busca eleger entre aquelas políticas estabelecidas pelo PPA quais serão as contempladas pelo orçamento do próximo exercício. Assim, essa lei faz a ligação entre o planejamento de médio prazo o de curto prazo, guinado a elaboração da LOA e tendo sempre em vista o que foi definido no PPA.

Todavia, esse instrumento não se reduz apenas ao mero aspecto ligação. Ele também possui como finalidade a abordagem das questões tributárias e da política de aplicação das agências financeiras e de fomento. Dessa maneira, objetivou-se que toda alteração na legislação tributária para o exercício seguinte fosse abordado por esta lei, cumprindo-se os princípios da anualidade e anterioridade da lei tributária prevista no art. 150, inciso III.

⁶ Vide Constituição Federal de 1988, art. 165, §2º.

Além disso, nela também já ficam estabelecidas as despesas de capital que irão ser realizadas no exercício seguinte assim como dispõe acerca da modificação da estrutura de cargos e salários e outras questões inerentes a pessoal tanto da administração direta quanto da indireta (HOLANDA, 1994). A partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, somente poderá ocorrer a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, com exceção às empresas públicas e às sociedades de economia, mediante autorização prévia e específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias.⁷

Como já foi dito anteriormente, há de se ressaltar que a criação da LDO foi de grande importância visto que, como não existiam instrumentos que a ela se assemelhassem antes da Constituição de 88, a questão referente a integração do planejamento de curto e longo prazo era demasiadamente prejudicada, ocorrendo muitas vezes a não consonância entre os horizontes de planejamento e havendo em outras tantas vezes até mesmo seu embate.

Esse plano possui duração de um ano, sendo que sua tramitação se dará da seguinte forma: deverá ser enviado pelo Executivo para a apreciação do Legislativo até dia 15 de abril, devendo ser devolvido ao Poder executivo para que haja a sanção até o dia 30 de junho.⁸

O último instrumento a ser abordado é a Lei Orçamentária Anual. A LOA foi sempre assumida como a principal expressão do processo orçamentário, identificando-se com o processo como um todo.

A principal finalidade da LOA seria a discriminação das despesas que serão realizadas pelo governo para o exercício seguinte. Ele seria o detalhamento de valores das políticas públicas instituídas pelo PPA e eleitas pela LDO. Nela também será feita a previsão das receitas a serem arrecadadas no ano vindouro. Dessa forma, de acordo com a Constituição de 88:

⁷ Ver art. 21 da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

⁸ Ver art. 35, §2º, II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 165 (...)

§ 8º A lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.⁹

Como se pode perceber a partir do texto constitucional, usa-se termos distintos acerca da despesa e da receita: enquanto diz-se fixação em relação à despesa, fala-se em previsão da receita. Essa diferença terminológica indica a possibilidade de variações em relação à última e a imutabilidade da primeira. Percebe-se, assim a preocupação do constituinte com a questão do controle dos gastos públicos e sua previsão. Porém, vale destacar que não há a completa imutabilidade em relação à despesa. O próprio texto do parágrafo em questão segue informando que haverá a possibilidade de mudanças em relação à despesa através da abertura de créditos suplementares e pela realização de operações de crédito. Essa preocupação em se demonstrar todo o contingente de receitas e despesas para o exercício seguinte veio reforçar o caráter universal que a peça orçamentária deve possuir, não permitindo que receitas e despesas fiquem de fora da mesma (GIACOMONI, 2007).

Ainda com relação ao parágrafo em questão, ele também aborda a questão da exclusividade da Lei Orçamentária. Segundo ele, nessa lei não poderá haver o tratamento de assuntos diversos ao orçamento, comportando apenas temas que dizem respeito às receitas e despesas.

Outro interessante aspecto inovador trazido seria a divisão do orçamento. Assim, a LOA dividir-se-ia:

Art.165 (...)

§ 5º - (...)

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

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

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.¹⁰

⁹ Vide Constituição Federal de 1988, art. 165, §8º.

¹⁰ Vide Constituição Federal de 1988, art. 165, §5º.

O orçamento fiscal é o mais conhecido e o mais usado das três peças orçamentárias. Nele vêm discriminadas as receitas e despesas da administração direta e indireta de todos os Três Poderes. Além disso, é o que mais se assemelha ao instrumento orçamentário praticado antes de 88, sendo que os outros dois orçamentos são novidades do pós 88.

O orçamento de investimento das estatais deixa para o orçamento fiscal os gastos mais operacionais para tratar apenas da questão dos gastos de investimentos dessas empresas.

Por último, o orçamento da seguridade social abrange as áreas de saúde, previdência social e assistência social e destaca a importância dada pelo constituinte a essas áreas que, na verdade, tem grande relevo não só aqui, mas em toda a Constituição.

Quanto aos aspectos mais operacionais da criação da LOA, sua elaboração é de competência do Poder Executivo, sendo sujeita a apreciação por parte do Legislativo, de maneira diferente do que ocorria anteriormente onde as competências do Legislativo eram ínfimas, cabendo ao mesmo a simples homologação da Lei.

No que se refere aos prazos, o projeto de Lei deverá ser enviado ao Legislativo para sua apreciação até dia 31 de agosto, devendo ser devolvido ao Executivo para sanção até o dia 31 de dezembro.¹¹

Para encerrar os aspectos inerentes ao texto Constitucional, deve-se ainda destacar ao §9º do mesmo art. 165 que assim informa:

Art. 165 (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei de orçamento anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento dos fundos.

A Lei Complementar em questão seria a responsável pela regulamentação dos três instrumentos tratados anteriormente, determinando como se daria sua elaboração e

¹¹ Ver art. 35, §2º, II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

funcionamento, deixando claro o que cada um desses planos deveria conter, assim como a disposição dessas informações. Contudo, até os dias atuais, tal lei ainda não foi criada pelo Legislativo Federal, sendo que vários projetos para sua criação tramitaram, mas nunca chegaram a ser aprovados em Plenário. Para suprir em parte as lacunas deixadas pela não criação desse instrumento legal, além da ampla utilização da Lei 4320/64, duas legislações trouxeram disposições que auxiliam na percepção de como se dará o funcionamento dos planos. São eles a Portaria do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) nº42/99, a Lei Complementar nº101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Portaria Interministerial da Secretaria de Orçamento Federal/ Secretaria do Tesouro Nacional (SOF/STN) nº 163/01.

2.2 Planejamento na Portaria nº42/99

A Portaria nº 42/99 é de grande relevância para o entendimento de como devem funcionar os instrumentos de planejamento trazidos pela Constituição.

Esse instrumento legal busca suprir a lacuna deixada pela não promulgação da Lei exigida pelo art. 165, §9º da Constituição, trazendo a definição de alguns conceitos importantes na elaboração dos planos. Além disso, busca-se atualizar a classificação da despesa por função que, até então, baseava-se naquilo que fora estabelecido pela Lei 4320/64 e pela Portaria 117/98.

No que se refere ao estabelecimento de conceitos, a Legislação em questão estabelece que o programa, elemento que obrigatoriamente deverá estar presente no PPA, seria “[...] o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores [...]”¹², nesse sentido tanto os projetos quanto as atividades seriam instrumentos para que os objetivos traçados pelos programas sejam alcançados, sendo que esses possuem duração permanente e aqueles são limitados a um horizonte temporal pré-estabelecido¹³. Já as operações especiais não se ligam a manutenção das ações desenvolvidas pelo governo, não possuindo, dessa forma, um produto

¹² Ver art. 2º, alínea “a” da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Planejamento, Gestão e Orçamento.

¹³ Ver art. 2º, alíneas “b” e “c” da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Planejamento, Gestão e Orçamento.

específico¹⁴. O termo função definir-se-ia como “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”¹⁵, sendo que as subfunções seriam uma desagregação das funções e se relacionariam sempre com um determinado conjunto de despesas¹⁶.

A Portaria determina que Encargos Especiais deveriam se referir a :

Art. 1º [...]

§2º [...] despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

Por último, vale ressaltar que será livre a criação pelos entes da federação de seus programas e da identificação dos mesmos, todavia os conceitos e a classificação estabelecidos pela Portaria deverão ser observados.

2.3 Planejamento na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), possui como principal finalidade o estabelecimento de normas de finanças públicas que objetivem uma gestão fiscal responsável. Essa lei procura regulamentar alguns assuntos contidos na parte de Tributação e Orçamento da Constituição Federal (DEBUS e NASCIMENTO, 2001), incluindo aqui alguns aspectos inerentes ao conteúdo e funcionamento do PPA, LDO e LOA.

Embora se ocupe de uma matéria muito semelhante à abordada pela Lei 4320/64, a LRF não revoga tal Lei. Ela apenas altera alguns aspectos já trazidos pela legislação anterior, sendo que a Lei 4320 ainda possui artigos que determinam o funcionamento do processo orçamentário atual (DEBUS e NASCIMENTO, 2001).

¹⁴ Ver art. 2º, alíneas “d” da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Planejamento, Gestão e Orçamento.

¹⁵ Ver art. 1º, §1º da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Planejamento, Gestão e Orçamento.

¹⁶ Ver art. 1º, §3º e §4º da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Planejamento, Gestão e Orçamento.

A abordagem do planejamento das ações governamentais é uma necessidade para que a LRF consiga atingir os objetivos a que se propôs. Nesse sentido a Lei não cria novos instrumentos, mas sim traz inovações aos já consagrados pela Constituição Federal, principalmente na composição da LDO e da LOA, já que as alterações no PPA foram vetadas.

Com certeza a LDO foi o instrumento que mais sofreu modificações a partir da LRF, recebendo novas funções que hoje são primordiais para que se alcance uma gestão transparente e responsável dos recursos públicos. Várias matérias passaram a ser regulamentadas por ela com o objetivo de se conquistar o equilíbrio entre receitas e despesas do governo (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Deste modo, além daquilo estabelecido no art. 165 da Constituição, de acordo com o art. 4º, I da LRF, a LDO será composta por:

Art. 4º [...]

I- [...]

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

Além disso, existem outros dois importantes dispositivos que devem compor a LDO, eles são o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

O Anexo de Metas Fiscais, abordado pelo §2º do artigo acima citado, deverá estabelecer para um período de três anos as metas que dizem respeito às despesas, às receitas, ao montante da dívida pública e aos resultados nominal e primário, em valores correntes e constantes.

Nesse documento exige-se que se acrescente o demonstrativo das metas anuais a fim de se efetuarem comparações com as metas dos exercícios anteriores e de se verificar sua consistência com a política econômica de caráter mais geral. Também deverá constar uma

avaliação do cumprimento das metas estipuladas para o exercício anterior, servindo como um subsídio para a elaboração das metas do exercício seguinte.

Ainda irá compor esse anexo um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Além disso, o Anexo de Metas Fiscais irá analisar a evolução do patrimônio líquido dos últimos três exercícios, sendo que os recursos obtidos através da alienação de ativos terão destaque.

Por último, o documento ainda incluíra uma avaliação acerca da situação financeira e atuarial do regime geral de previdência, do regime de previdência próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, assim como dos demais fundos públicos e dos programas estatais de natureza atuarial.

O Anexo de Riscos Fiscais vem como uma inovação trazida pela LRF em seu art. 4º, §3º, contendo os passivos contingentes e quaisquer outros riscos que possam vir a afetar as contas públicas. De acordo com Debus e Nascimento (2001, p. 19), um exemplo representativo desses riscos seria a expedição de uma sentença judicial que causasse algum impacto nas contas públicas sem que houvesse a previsão de algum recurso para contingenciá-la.

Além disso, deve-se também constar no documento as medidas a serem adotadas caso esses riscos venham a se concretizar. Tal cuidado significa muito para um planejamento adequado das políticas e dos gastos públicos, visto que permite a previsão do resultado de possíveis eventos sob a consecução das metas físicas e dos recursos financeiros planejados pelo governo.

Para finalizar, algumas modificações também foram inseridas na LOA. A primeira delas diz respeito à compatibilidade dessa Lei ao que foi disposto na LDO. Assim, a partir da LRF, a LOA compreenderá um demonstrativo da compatibilidade entre aquilo que foi programado nos orçamentos e os objetivos e metas traçados pelo Anexo de Metas Fiscais contida na LDO para o mesmo exercício.

A LRF também reforça a necessidade já colocada pelo art. 165, §6º da Constituição, de se trazer demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, assim como as medidas de compensação a renúncias de receita e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Para que a LOA possa garantir o planejamento das despesas governamentais, o equilíbrio das contas públicas e a compatibilidade com o PPA e com a LDO, a LRF exige que:

Art.5º [...]

§4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

Além disso, esse documento deverá conter a reserva de contingência referente ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, calculada com base na receita corrente líquida. Ainda deverá apresentar as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, bem como as receitas que as atenderão.

Por último, vale ressaltar que a LRF dedica uma seção inteira para a regulamentação da escrituração e consolidação das contas públicas¹⁷. No que se refere à consolidação das contas públicas, dispõe o art. 51 da Lei, que ela será realizada pelo Poder Executivo da União, sendo que aos demais entes federativos cabe encaminhá-la até prazo determinado suas respectivas contas.

¹⁷ Ver Capítulo IX, Da Transparência Controle e Fiscalização, Seção II, da Escrituração e Consolidação das Contas, da LRF.

2.4 Planejamento na Portaria 163/01

A Portaria 163/01 surgiu para regulamentar como deverá funcionar a consolidação das contas dos diversos entes da federação, permitindo o efetivo funcionamento do art. 51 da LRF.

Para que essa consolidação possa vir a funcionar, surge a necessidade de que haja a uniformização dos procedimentos de execução orçamentária para todos os entes da federação e, conseqüentemente, a utilização de uma mesma classificação orçamentária para as receitas e despesas públicas.

Para que tal necessidade seja satisfeita, no que se refere à receita, o art. 2º dispõe a adoção de uma classificação única da natureza das receitas para todas as esferas de governo, que estará contida no Anexo I dessa mesma Portaria. Todavia, poderão ser realizados desdobramentos dessa classificação para que possam ser atendidas as peculiaridades de cada ente da federação, sendo que, também com fins de padronização, a STN também consolidará esses desdobramentos para serem utilizados no exercício subsequente.

No que diz respeito às despesas, os Anexos II e III da Portaria traz também a classificação da natureza da despesa¹⁸, assim como sua discriminação. Dessa forma, de acordo com a norma:

Art. 3º A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:
I - categoria econômica;
II - grupo de natureza da despesa;
III - elemento de despesa.

Ainda com base nesse artigo, a Portaria dispõe que a natureza da despesa deverá ser complementada pela modalidade de aplicação que, por sua vez, objetiva verificar se a aplicação dos recursos se dá na mesma esfera de governo ou por entes diversos, evitando a dupla contagem de recursos que tenham sido transferidos ou descentralizados.

¹⁸ Perceber que a classificação realizada pela Portaria 42 é diferente daquela realizada pela Portaria 163. Enquanto a primeira diz respeito à classificação da despesa por função, a segunda se refere à classificação da natureza da despesa.

A norma continua informando em seus artigos alguns conceitos. Dessa forma, entende por grupos de natureza das despesas “a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto” (BRASIL, 2001, p. 2). Sobre o elemento da despesa dispõe que “tem por finalidade identificar os objetos de gasto [...]” (BRASIL, 2001, p. 2).

Assim como ocorre com a receita, a norma permite que seja feito o desdobramento dos elementos de despesa. Sendo que a estrutura que deverá ser seguida para a natureza da despesa seria:

Art. 5º [...]

- a) “c” representa a categoria econômica;
- b) “g” o grupo de natureza da despesa;
- c) “mm” a modalidade de aplicação;
- d) “ee” o elemento de despesa; e
- e) “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

Em relação à discriminação da receita, a Portaria nº 163 dispõe que, em relação a sua natureza, ela deverá ser feita no mínimo por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

2.5 Resumo

Quadro 2.1: Quadro de resumo das principais contribuições trazidas pelas normas sobre planejamento e orçamento criadas após 1988.

NORMAS	PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES
Constituição Federal de 88	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do PPA, LDO e LOA; • Previsão de Lei Complementar que disponha sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, LDO e LOA.
Portaria n°42/99	<ul style="list-style-type: none"> • Atualização da classificação da despesa por função; • Definição dos conceitos de programa, operações especiais, função, subfunção e encargos especiais.
Lei de Responsabilidade Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição da integração do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais à LDO; • Instituição da integração à LOA: o demonstrativo de compatibilidade entre LDO e LOA; a previsão da Reserva de Contingência; o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, assim como as medidas de compensação a renúncias de receita e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.
Portaria n° 163/01	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição da Classificação da Natureza das Receitas; • Instituição da Classificação da Natureza da Despesa; • Determinação de como de dará a discriminação da despesa.

Fonte: Elaboração própria

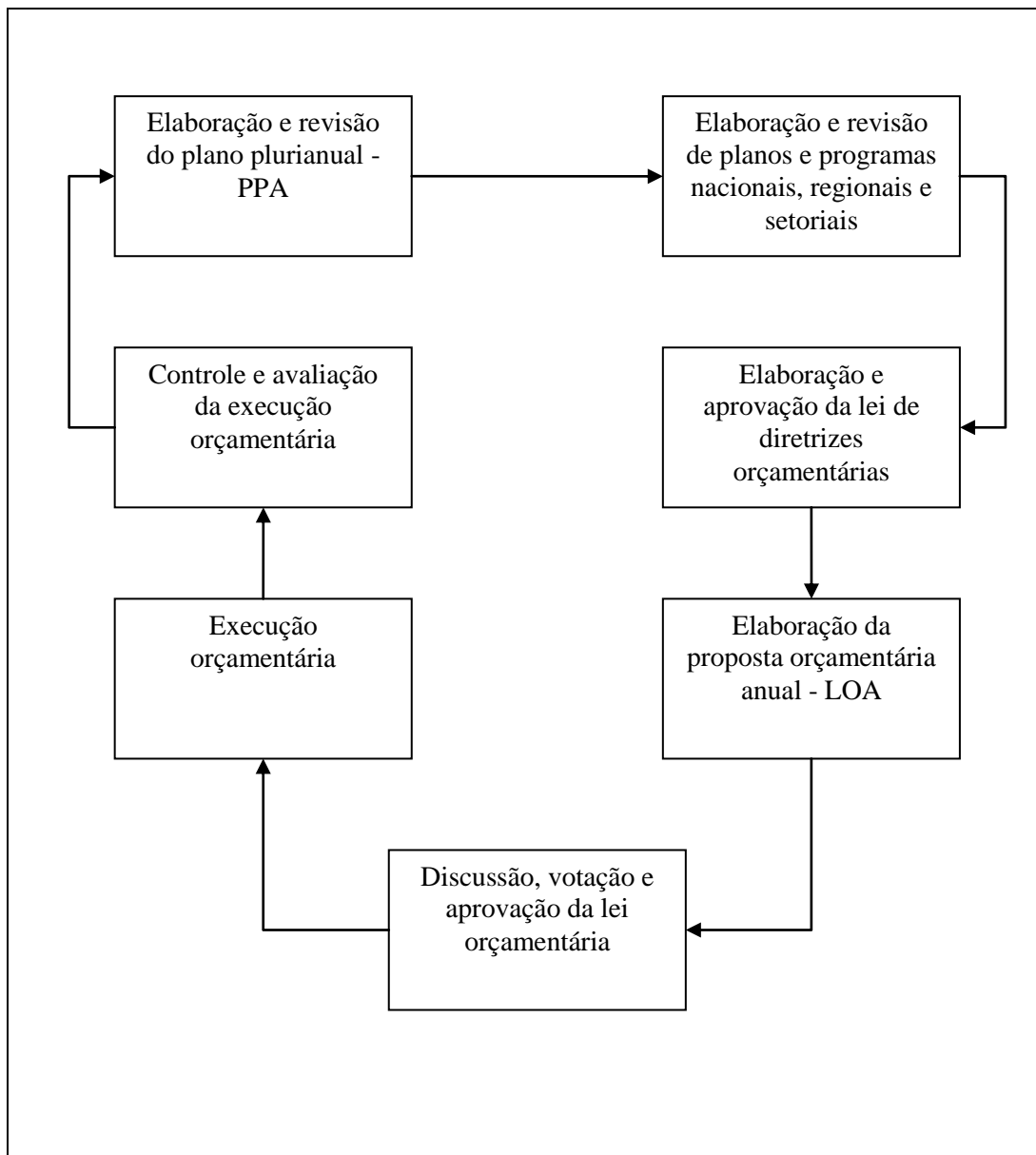


Diagrama 2.1: Processo de planejamento e orçamento

Fonte: GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2001. 365 p.

3 PLANEJAMENTO E SUA APLICAÇÃO AO CASO MINEIRO

Neste capítulo pretende-se realizar uma narrativa sobre a trajetória recente do planejamento no caso de Minas Gerais, buscando compreender como o Governo do Estado lida com o arcabouço constitucional posto para o planejamento e orçamento públicos.

Como ente federado da República do Brasil, o Estado de Minas Gerais deve pautar sua atuação por aquilo que é determinado pela Constituição Federal, assim como por algumas normas federais, como a Lei 4.320, a Portaria nº 42, a Portaria nº 163 e a LRF. Nesse sentido, no que diz respeito ao planejamento e orçamento público, Minas Gerais adota os três instrumentos principais, PPA, LDO e LOA, determinados pela Constituição de 88.

Também por ser um membro pertencente a uma federação, possuindo assim autonomia e competência para legislar sobre determinados assuntos, Minas Gerais procura solucionar algumas questões inerentes ao sistema orçamentário a partir da determinação instrumentos de planejamento que de alguma forma complementam os três anteriormente citados.

Um instrumento peculiar ao caso mineiro seria o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)¹⁹. Esse instrumento foi criado pela Constituição Mineira em seu art. 231, não havendo previsão alguma de sua existência na CF/88.

Como será explicado de forma mais detalhada posteriormente, tanto os instrumentos já previstos pela Constituição Federal, quanto o inovador mecanismo trazido pela Constituição Estadual, funcionam de maneira integrada, havendo coerência entre as proposições de cada um deles²⁰.

¹⁹ Ver parágrafo único do artigo 154 da Constituição Mineira.

²⁰ Os conceitos utilizados nesse capítulo foram baseados naqueles constantes no Manual de Elaboração do PPAG 2008-2011 e da Proposta Orçamentária 2008.

3.1 PMDI e integração entre os instrumentos de planejamento

O PMDI é um instrumento de longo prazo, sem um período certo para sua vigência, que visa à determinação de diretrizes estratégicas que guiarão o governo na sua atuação ao longo do tempo. De acordo com a própria Constituição Estadual, o PMDI possui como objetivos:

Art. 231 [...]

§2º (...)

I - o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;

II - a racionalização e a coordenação das ações do Governo;

III - o incremento das atividades produtivas do Estado;

IV - a expansão social do mercado consumidor;

V - a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;

VI - a expansão do mercado de trabalho;

VII - o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica;

VIII - o desenvolvimento tecnológico do Estado.

O PMDI mais recentemente elaborado possui como base o documento “Minas Gerais Século XXI” e, assim como sua revisão, traça uma visão de futuro que deverá ser alcançada, transmitida pela expressão “Tornar Minas o melhor estado para se viver”. Com essa finalidade, estabelecerem-se cenários dos possíveis rumos que Minas poderia seguir, sendo que, para que se possa chegar ao futuro mais desejável foram definidos objetivos e diretrizes estratégicas divididas em “Áreas de Resultado”.

Além da própria elaboração desse documento, o governo de Minas também realiza revisões do mesmo, permitindo que ajustes sejam realizados e que objetivos sejam revistos.

Como a administração atual de Minas Gerais busca realizar uma gestão baseada em resultados, buscou-se a definição e inserção dos destinatários das políticas públicas nos planos de governo. Dessa maneira, foram definidos cinco blocos de destinatários dessas políticas que seriam:

- Pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis;

- Jovens;
- Empresas dinâmicas e inovadoras;
- Cidades seguras e bem cuidadas;
- Equidade entre pessoas e regiões.

A partir dessa definição, foram criadas onze Áreas de Resultado que dizem respeito aos macro desafios enfrentados pelo Governo e possuem como finalidade materializar os objetivos em ações e resultados reais para esses destinatários. Essas 11 Áreas de Resultado seriam:

- Educação de Qualidade;
- Protagonismo Juvenil;
- Investimento e Valor Agregado da Produção;
- Inovação, Tecnologia e Qualidade;
- Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce;
- Logística de Integração e Desenvolvimento;
- Rede de Cidades e Serviços;
- Vida Saudável;
- Defesa Social;
- Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva;

- Qualidade Ambiental.

Ao determinar as diretrizes estratégicas de longo prazo a serem adotadas pelo Governo Mineiro, o PMDI acaba servindo de base e guia para a elaboração dos demais instrumentos, sendo constitucionalmente obrigatória sua observação²¹. Assim, O PMDI, o PPA e a LOA funcionam de forma articulada sendo que a esses dois últimos compete materializar as diretrizes estratégicas do PMDI em políticas públicas concretas e detalhar os valores dessas políticas respectivamente. Sua organização se dá conforme a figura a seguir:



Figura 3.1: Integração entre os instrumentos de planejamento em Minas Gerais

Fonte: MINAS GERAIS. Manual de Elaboração do PPAG 2008-2011 e da Proposta Orçamentária 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>.

²¹ Ver Constituição do Estado de Minas Gerais, art. 154, parágrafo único, e art. 157, § 2º.

3.2 PPA

Assim como já foi dito anteriormente, o PPA é o instrumento responsável por concretizar aquilo que foi traçado no PMDI, fazendo a ligação entre os planos de longo e curto prazos. Nesse sentido, o PPA organiza-se por meio de programas, que por sua vez correspondem a um agrupamento de ações que visam combater uma determinada questão.

O programa, que seria a unidade básica de estruturação do PPA, caracteriza-se por ser um agrupamento de ações que possuem como objetivo o enfrentamento de um problema específico, trazendo algum tipo de benefício para um determinado grupo de destinatários (público-alvo). Tal definição segue aquilo que foi determinado pela Portaria nº 42/99, agregando alguns elementos novos, como a presença do público-alvo²². Cada programa deverá se ligar aos Objetivos Estratégicos e Resultados Finalísticos determinados pelo PMDI.

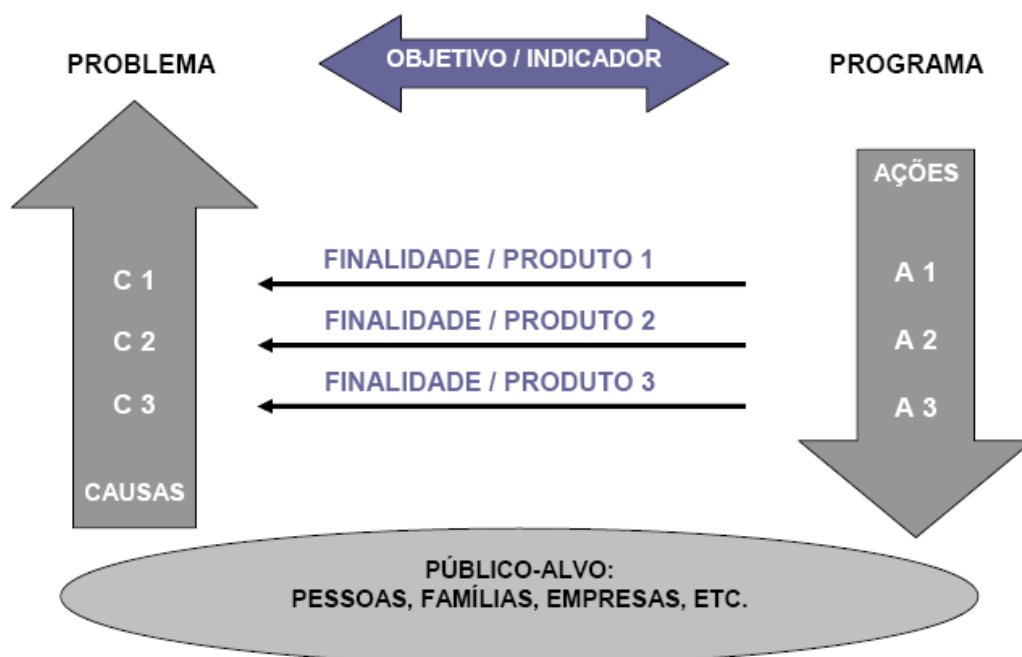


Figura 3.2 : Estruturação dos programas governamentais em Minas Gerais

Fonte: MINAS GERAIS. Manual de Elaboração do PPAG 2008-2011 e da Proposta Orçamentária 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>.

²² Ver art. 2º, alínea "a" da Portaria nº 42/99.

Todos os programas compreenderão uma série de atributos que ajudarão em sua qualificação e especificação. Seriam eles:

- Órgão responsável pelo programa;
- Unidade orçamentária responsável pelo programa;
- Denominação;
- Objetivo do programa;
- Público-alvo;
- Justificativa;
- Área de resultados;
- Objetivos estratégicos;
- Indicadores finalísticos;
- Tipos de programa;
- Horizonte temporal;
- Estratégia de implementação;
- Unidade administrativa responsável pelo programa;
- Identificador de programa governamental .

Para que se realize a idéia de uma gestão voltada para resultados, é de fundamental importância que se verifique se os programas estão realmente causando algum

impacto. Para tanto, utiliza-se de indicadores que sejam capazes de captar e mensurar se houve algum tipo de mudança na realidade e a intensidade da mesma.

O indicador deve se expressar através de uma relação entre grandezas referentes a algum impacto que o programa/ação causou em uma situação-problema. Não deve, portanto, ser expresso em número absoluto, nem confundir-se com as metas físicas.

Para que o indicador possa alcançar seus objetivos ele deverá possuir relação com as entregas que serão efetuadas pelo programa. Além disso, há de ser possível sua mensuração, além de que esta deverá ocorrer em um tempo razoável.

Em resumo, as principais características que deverão compor os indicadores seriam:

- Validade;
- Relevância;
- Confiabilidade;
- Simplicidade;
- Tempestividade.

Como alguns dos programas presentes no PPA contribuem de forma mais efetiva para o alcance dos objetivos traçados pelo PMDI do que outros. Nesse sentido, achou-se que seria desejável que esses programas fossem diferenciados dos demais, possuindo certas prerrogativas.

Com base nisso, criou-se o GERAES e os Projetos Estruturadores. Esses últimos são, na verdade, programas prioritários para os quais não há contingenciamento de recursos financeiros e orçamentários e que possuem uma metodologia de gestão diferenciada (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2006).

Como já explicitado anteriormente, os programas caracterizam-se por ser um agrupamento de ações que possuem como objetivo enfrentar algum problema. Sendo assim, é por meio da ação que o governo atua, procurando solucionar determinada questão.

A cada ação corresponde apenas a uma entrega, ou seja, cada ação fornece apenas um produto, não devendo segundo a Portaria nº42 haver mais de um produto relacionada a uma mesma ação.

Assim como o produto é o elemento básico de estruturação do PPA, a ação seria a unidade básica da gestão, sendo que é por meio dela que são feitos os detalhamentos da despesa orçamentária, assim como se caracteriza por ser o elemento integrador entre o aquilo que está contido nos planos e o orçamento.

Também como ocorre com os programas, existem uma série de atributos que auxiliam na composição das ações. São eles:

- Título;
- Órgão responsável pela ação;
- Unidade orçamentária responsável pela ação;
- Função;
- Subfunção;
- Finalidade;
- Descrição;
- Produto;

- Unidade de medida;
- Especificação do produto;
- Detalhamento da implementação;
- Base legal;
- Unidade administrativa responsável pela ação;
- Metas físicas;
- Metas financeiras;
- Regionalização das metas físicas e financeiras.

As ações, seguindo o que foi disposto pela Portaria nº42/99, dividir-se-iam em três grupos distintos: projetos, atividades e operações especiais. Quais tipos de ações estariam englobados em cada categoria também é determinado pela norma acima citada, podendo-se entender de acordo com a mesma:

Art. 2º [...]

- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Portanto, pode-se dizer que o PPA organiza-se da seguinte forma:

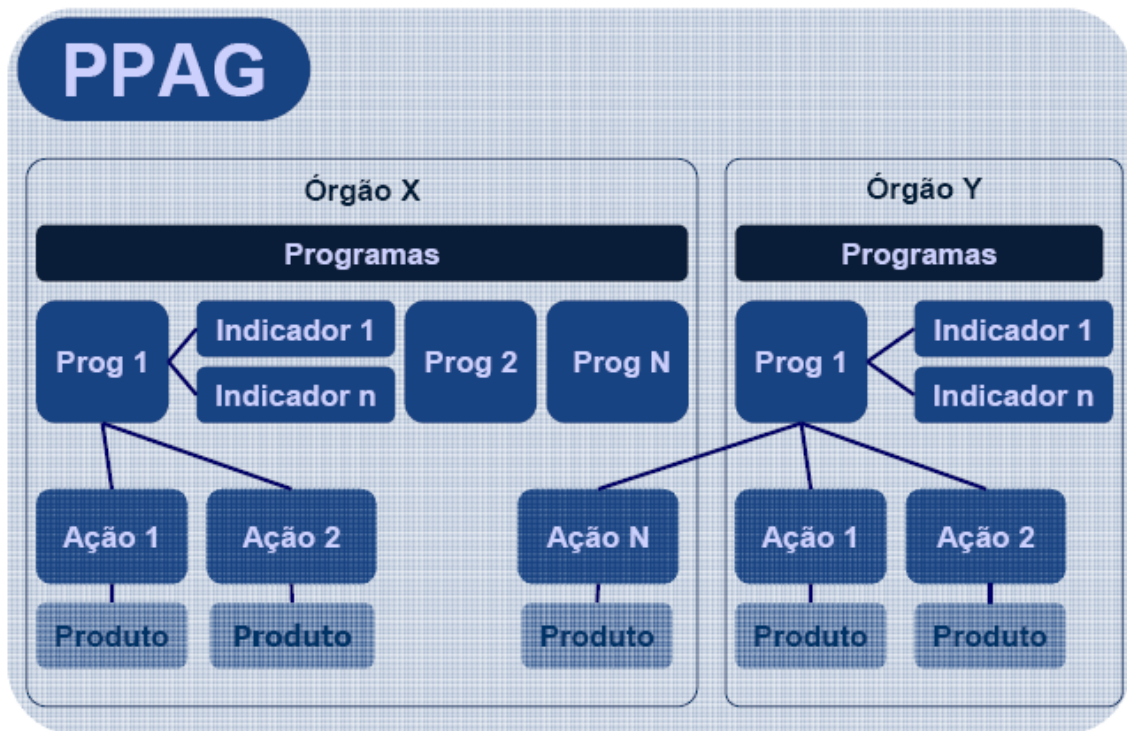


Figura 3.3: Estruturação do PPA em Minas Gerais

Fonte: MINAS GERAIS. Manual de Elaboração do PPAG 2008-2011 e da Proposta Orçamentária 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>.

3.3 LDO

A LDO constitui um importante instrumento de gestão, uma vez que, além de servir como integradora entre o PPA e a LOA, ainda passou a desempenhar a partir da LRF função de ferramenta de gestão fiscal dos entes da federação.

De acordo com Afonso (2005, p. 7), uma das maiores inovações trazidas pela LRF estaria no fato de permitir que cada ente da federação por si só defina sua própria meta fiscal. Isso seria realizado através da determinação desse limite na LDO, sendo assim, essa lei seria o instrumento por meio do qual essa liberdade seria materializada.

Como instrumento de planejamento, a LDO seleciona entre os programas estabelecidos pelo PPA aqueles que serão contemplados pela LOA, promovendo, dessa forma a integração entre esses dois instrumentos.

No Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública ficam definidas quais as ações de maior relevância para o governo no exercício que se seguirá. Em Minas Gerais, as metas são divididas naquelas pertencentes ao Poder Executivo e as dos outros Poderes. No caso do Executivo, as metas e prioridades referem-se exatamente aos Projetos Estruturadores que serão desenvolvidos no próximo exercício.

A LDO também aborda assuntos que se referem à:

- Orientações para a elaboração do orçamento;
- Alteração na legislação tributária;
- Autorização para concessão ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como admissão ou contratação de pessoal;
- Definição de Reserva de Contingência, tendo como base a receita corrente líquida;
- Definição do que seriam Despesas Irrelevantes;
- Definição de Exigências para a concessão de transferências voluntárias;
- Definição de critérios para a inclusão de novos projetos na LOA;
- Definição de critérios e formas para a limitação de empenho.

No caso de Minas Gerais, sua Constituição traz algumas inovações em relação à Constituição Federal.

Em primeiro lugar, pode-se citar a criação de uma Comissão Permanente, composta por membros da Mesa da Assembléia, pelo Governador do Estado, pelo Presidente do Tribunal de Justiça, pelo Procurador Geral de Justiça e pelo Presidente do Tribunal de Contas, que possui como função a compatibilização das propostas parciais apresentadas por cada Poder, Ministério Público e Tribunal de Contas, dispondo também sobre o montante de recursos destinados às despesas do governo para o exercício seguinte.

Outra questão interessante seria a fixação na LDO de uma parcela do orçamento para o atendimento das demandas levantadas em audiências públicas. Nesse sentido dispõe a Constituição:

Art. 155 [...]

§ 5º - A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixará percentual não inferior a um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, a ser incluído na Lei Orçamentária Anual e executado, com o respectivo pagamento, até o final do exercício financeiro correspondente, sob pena de responsabilidade, nos termos do inciso VI do art. 91.

No que diz respeito à LDO como um instrumento de gestão fiscal, destaca-se a presença do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais.

O Anexo de Metas Fiscais define como se dará a política fiscal para os próximos três exercícios, bem como avalia o cumprimento das metas fiscais para o exercício anterior. Sendo assim, nele ficam estabelecidas as metas que se referem à Receita, Despesa, Resultado Primário, Resultado Nominal e Montante da Dívida Pública.

Outros assuntos também são abordados nesse Anexo, dentre eles pode-se citar: a evolução do Patrimônio Líquido; a avaliação financeiros e atuariais dos regimes de previdência e demais fundos; demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita; margem de expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

No Anexo de Riscos Fiscais ficam estabelecidos as principais situações que poderão vir a interferir nas contas públicas. Dessa forma, o próprio Anexo de Riscos Fiscais define esses riscos que resultariam na diminuição da receita corrente em relação ao que se

havia estipulado como meta ou ainda uma expansão da despesa e da dívida maior do que se havia previsto. Esses riscos se subdividiriam em três grupos: riscos com impacto na receita, riscos de despesa e riscos de passivos contingentes.

3.4 LOA

A Lei Orçamentária Anual completa o ciclo orçamentário, sendo o instrumento que detalha os valores referentes às políticas determinadas no PPA que, por sua vez, se originaram das diretrizes estabelecidas no PMDI.

Logo, justifica-se a norma instituída pela Constituição Estadual, que determina em seu art. 157, § 2º: “O orçamento, compatibilizado com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional.

Para a definição de como se dará a distribuição dos recursos para o próximo exercício, há algumas diferenças entre as despesas correntes e de capital; Projetos Estruturadores e Programas Associados²³ e Especiais²⁴.

Quanto às despesas correntes dos Programas Associados e Especiais, aos órgãos é dado o piso referente às despesas do ano anterior, sendo que eles poderão pleitear junto a JPOF recursos adicionais, desde que justificadamente.

Quanto às despesas de capital, os órgãos encaminharam à SEPLAG os pleitos, detalhando em que serão gastos os recursos, e à Junta de Programação Financeira e Orçamentária (JPOF) caberá a decisão acerca do montante destinado a cada órgão. Nesse sentido procura-se seguir um modelo de “Orçamento Base Zero” para as despesas de capital,

²³ De acordo com a definição constante no Manual de Revisão do PPA 2008-2011, os Programas Associados seriam “os programas dotados de colaboração sinérgica com os Programas Estruturadores, tendo em vista o alcance dos objetivos estratégicos do PMDI, e, conseqüentemente, da visão de futuro que o informa.” (MINAS GERAIS, 2006, p. 26).

²⁴ De acordo com a definição constante no Manual de Revisão do PPA 2008-2011, os Programas Especiais seriam “os programas que não apresentam identificação evidente com as Áreas de Resultados, mas são de suma importância para a administração estadual, na medida em que contemplam as prioridades setoriais que não estejam diretamente vinculadas à estratégia global do Governo” (MINAS GERAIS, 2006, p. 26).

entendo-se por isso que, a cada ano, não se parte do montante estabelecido no exercício anterior, como comumente acontece nas elaborações orçamentárias, para determinar o montante da despesa de capital, mas sim se negocia recursos partindo-se do zero.

No caso dos Projetos Estruturadores a definição dos recursos tanto de custeio quanto de capital também segue a técnica “Base Zero”, sendo que todos os recursos serão negociados.

Igualmente ao que ocorre no caso da LDO, também para a LOA, a Constituição do Estado determina a destinação especial de recursos para determinadas áreas.

Art. 158 - A lei orçamentária assegurará investimentos prioritários em programas de educação, saúde, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, fomento ao ensino, à pesquisa científica e tecnológica, ao esporte e à cultura e ao atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais.

Como auxiliares no cumprimento das funções desempenhadas pela LOA, uma nova ferramenta, o Decreto de Programação Financeira e Orçamentária (DPOF), e um órgão auxiliar, a JPOF, foram criados pela legislação mineira.

O DPOF se caracteriza por ser um documento em que fica estabelecida a programação orçamentária e financeira para os programas e/ou órgãos, bem como a forma de execução da LOA mediante a definição de limites orçamentários e financeiros.

Esse documento veio para satisfazer a exigência contida no art. 8º da LRF, que dispõe que o Poder Executivo deverá estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso que deverá ser feito até no máximo 30 dias depois da publicação dos orçamentos. Desse modo, entre os principais assuntos abordados por esse documento estariam limites orçamentários anuais e a programação quadrimestral para a realização de empenho e pagamento no exercício; as regras e limites para solicitações de alterações orçamentárias; a determinação de cotas orçamentárias; regras para a execução financeira e orçamentária; e orientações para o acompanhamento dos convênios.

Já a JPOF caracteriza-se por ser um órgão próprio para a deliberação de certos assuntos referentes ao planejamento e ao orçamento, permitindo que as decisões possam ser tomadas de forma colegiada.

Esse órgão é composto por pessoas que integram o quadro de funcionários da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e da Secretaria de Fazenda (SEF). Suas funções se relacionam à programação orçamentária e financeira, assim como seu monitoramento (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2006). Desse modo, estão entre as atividades realizadas pela Junta, a deliberação sobre a alocação e contingenciamento de recursos e a avaliação da evolução da receita e da despesa, promovendo os devidos ajustes quando necessário.

3.5 PPA e as ferramentas auxiliares de sua gestão

Algumas ferramentas foram trazidas pela legislação mineira, embora não estejam previstas pela Constituição de 88, para que o PPA conseguisse atingir efetivamente seus objetivos. São elas: o Relatório Institucional de Monitoramento do PPA, o Relatório Anual de Avaliação do PPA e a Revisão Anual do PPA.

3.5.1 Relatório Institucional de Monitoramento

O Relatório Institucional de Monitoramento faz o acompanhamento das ações ao longo do exercício.

Por meio dele afere qual foi a porcentagem da execução física e financeira que ocorreu até aquele período, tendo sempre como referência o que foi programado para o exercício como um todo. Compõe-se, assim, em um demonstrativo da execução física e financeira para o período.

Tal relatório é publicado bimestralmente, sendo que os resultados são sempre acumulados. Por exemplo: o Relatório Institucional de Monitoramento divulgado em

fevereiro compreende a execução física e financeira apenas janeiro e fevereiro; já o Relatório referente ao mês de julho, compreenderá a execução física e financeira de janeiro a julho.

Esse relatório será organizado por setores, contendo os dados acima dispostos para cada ação.

3.5.2 Avaliação Anual do PPA

A Avaliação Anual do PPA consiste na verificação e análise dos resultados alcançados pelos programas desenvolvidos pelo governo, aferindo-se o desempenho desses programas.

Seu objetivo principal consistiria em prestar informações para a sociedade, servindo como uma prestação de contas acerca de como estão sendo empregados os recursos públicos, e para o próprio governo, servindo de subsídio para decisões inerentes a como serão empregados os recursos públicos e para a melhoria dos próprios programas desenvolvidos.

Essa avaliação é desenvolvida pelos próprios órgãos responsáveis pela implantação e desenvolvimento dos programas. Por meio dela, há uma análise dos resultados obtidos pelo programa e da evolução dos indicadores determinados para cada área e uma comparação entre aquilo que foi planejado e o que foi efetivamente realizado.

A avaliação é realizada sempre tendo em vista a relação dos programas com as Áreas de Resultados estabelecidas no PMDI e aos indicadores que a elas se relacionam.

3.5.3 Revisão do PPA

Ainda no que se refere aos instrumentos instituídos pela legislação mineira e que impactam no funcionamento dos outros três determinados pela CF/88, há que se destacar a presença inovadora da Revisão Anual do PPA.

Como já foi dito anteriormente, a elaboração do PPA possui como ponto de partida o orçamento daquele ano e os objetivos estratégicos desenhados pelo PMDI. Como, de

acordo com a norma federal, o PPA será elaborado de quatro em quatro anos e os orçamentos têm caráter anual, só haverá coerência entre as metas físicas e financeiras do PPA e da LOA para o primeiro ano, sendo que para os três anos seguintes a tendência será sobreestimar essas metas (ALMEIDA, GUIMARÃES e OLIVEIRA, 2006).

É justamente para evitar que esse tipo de problema ocorra que em Minas Gerais, a partir do PPA 2004-2007, foi instituída a Revisão Anual do PPA. Dessa forma, para cada ano poder-se-á fazer uma reprogramação das metas físicas e financeiras, permitindo que PPA se aproxime mais da realidade e que se integre de fato a LOA.

Além disso, a Revisão Anual do PPA permitir efetuar modificações no quadro de programas e ações desenvolvidos com base em seu desempenho nos anos anteriores. Assim, pode-se, por exemplo, diminuir o montante de recursos para uma determinada ação em que a execução financeira foi baixa ou que não cumpriu as metas físicas a que se propunha. Pode-se também incluir ou excluir ações, modificar seus atributos e indicadores, tornando o planejamento de médio prazo mais factível.

A Revisão do PPA possuirá sempre como finalidade a revisão dos programas e ações desenvolvidos pela Administração Pública com o fim de se atender, da melhor maneira possível, os objetivos traçados pelo PMDI. Assim, essa revisão pauta-se sempre nas Diretrizes Estratégicas postas pelo PMDI, tendo sempre em vista os Objetivos Estratégicos, os Resultados Finalísticos e as Áreas de Resultado.

Pode-se dividir o processo de Revisão do PPA em três fases distintas:

- Fase Qualitativa: consiste na análise qualitativa dos programas, suas ações e indicadores, assim como de seus atributos. Nessa fase, são possíveis tanto modificações mais profundas como a exclusão e inclusão de programas, ações e indicadores, quanto modificações mais pontuais, como a mudança em alguns dos atributos de programas ou ações. Vale destacar que não caso de inclusões e exclusões, principalmente de programas, tal intervenção deverá ser adequadamente justificada.

- Fase Quantitativa: consiste no detalhamento dos valores físico e financeiro das ações que foram concebidas com a Revisão e daquelas que sofreram alguma alteração.

Nessa fase, vale destacar a adoção da “programação deslizante” (FRANCO, 2004, p. 58) em que a cada revisão é incluído um exercício financeiro a mais, tendo sempre a perspectiva de planejamento para quatro anos. Para melhor compreensão, pensemos no PPA 2008-2011, em sua primeira revisão ocorrida no ano de 2009, deverá ser feita a programação de metas físicas e financeiras para o ano de 2012. Esse modelo permite a realização de um planejamento sempre contínuo da ação governamental, fazendo que o planejamento das ações de médio prazo (horizonte de quatro anos) esteja sempre presente.

- Finalização da Proposta: como as outras duas fases são realizadas dentro dos próprios órgãos responsáveis por cada programa e cada ação, essa última fase corresponde à transferência desses dados para o órgão central – nesse caso, a Superintendência Central de Planejamento, Programação e Orçamento (SCPPO) – para que essas alterações possam sofrer algum ajuste necessário e para que elas sejam consolidadas.

Portanto, a Revisão Anual do PPA contribui de forma decisiva para uma maior integração de planejamento de longo, médio e curto prazos, proporcionando o alinhamento entre PMDI, PPA e LOA, uma vez que permite uma maior coerência entre aquilo que foi estabelecido pelo PMDI, a materialização desses objetivos pelo PPA e a determinação dos valores trazido pela LOA.

3.6 Considerações sobre o Ciclo Orçamentário

O Ciclo Orçamentário pode ser definido como um conjunto de etapas que devem ser cumpridas, dentro de um período determinado de tempo, para que o orçamento seja elaborado, votado, executado e avaliado (SANCHES, 2007).

No caso de Minas Gerais, os Ciclos Orçamentários englobariam a elaboração dos instrumentos acima colocados, sua votação, execução e avaliação.

Assim, o Ciclo Orçamentário em Minas compreenderia:

- Elaboração do PMDI;

- Votação do PMDI;

- Elaboração do PPA;

- Votação do PPA;

- Revisões Anuais do PPA;

- Avaliação do PPA;

- Elaboração da LDO;

- Votação da LDO;

- Elaboração da LOA;

- Votação da LOA;

- Avaliação e julgamento das contas²⁵.

No que diz respeito ao Ciclo Orçamentário serão feitas aqui apenas algumas observações. Em primeiro lugar, deve-se destacar que a competência para a elaboração do PPA, LDO e LOA é do Executivo, sendo que sua apreciação é feita pelo Legislativo.

Em Minas Gerais, desde 2003, a competência para a elaboração e coordenação do planejamento governamental está a cargo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, SEPLAG (FRANCO, 2004). Porém deve-se ressaltar que esse planejamento não será feito somente pela Secretaria, sendo realizado de forma conjunta com os demais órgãos governamentais através das Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF's), agregando-se um maior nível de informação de forma a permitir um planejamento mais realista das ações.

²⁵ Vale ressaltar que essa etapa será realizada é de competência do Legislativo que é auxiliado pelo Tribunal de Contas.

Para auxiliar o processo de planejamento e orçamento, todas as informações relativas aos programas (seus atributos, indicadores e ações) são lançadas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPLAN). Tal sistema foi importado do Governo Federal e adaptado à realidade mineira com o objetivo de facilitar a realização das ações de planejamento e monitoramento.

Atualmente, um dos grandes desafios enfrentados seria a integração desse sistema ao Sistema Orçamentário (SISOR), garantindo também a nível de sistemas a integração entre planejamento e orçamento.

Vale destacar que os prazos para PPA, LDO e LOA são diferentes dos estabelecidos pela Constituição Brasileira, sendo que em Minas, tanto para o envio de propostas pelo Executivo, quanto para a aprovação das Leis pela Assembléia são acrescidos de um mês.

Também para o estado, pode-se destacar a presença inovadora em sua Constituição de uma norma que suspende o recesso parlamentar do final do ano no caso da LOA não ser aprovada. Esse mecanismo evita que a votação dessa Lei seja procrastinada, fazendo com que o governo fique trabalhando no ano seguinte sem a aprovação do Orçamento.

4 ANÁLISE DO ARCABOUÇO LEGAL BRASILEIRO QUE PERMEIA OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E PROPOSTAS DE MODIFICAÇÕES DO MESMO

Embora a Constituição de 88 tenha trazido uma legislação inovadora no que diz respeito aos instrumentos de planejamento e orçamento brasileiros, e que a legislação posterior tenha contribuído com alterações que permitiram progressos nesse sentido, tais instrumentos ainda não funcionam da forma que deveriam, apresentando algumas falhas²⁶.

Isto posto, neste capítulo almeja-se efetuar críticas e propostas de modificação no arcabouço legal que permeia os instrumentos de planejamento e orçamento brasileiros a partir da literatura que aborda o assunto, da estrutura utilizada em Minas Gerais e de outras experiências.

Para tanto, a partir da estrutura explicada no primeiro capítulo serão feitas críticas à regulamentação e ao funcionamento dos instrumentos e, baseando-se em como o planejamento funciona no caso de Minas Gerais, procurar-se-á fazer propostas de modificações no arcabouço legal que permeia tais instrumentos.

4.1 A não-regulamentação dos instrumentos de planejamento e orçamento

Como já foi explicitado na parte inicial desse estudo, a Constituição Brasileira em seu art. 165, §9º, dispõe que deverá ser elaborada posteriormente uma Lei Complementar que regule questões concernentes a PPA, LDO e LOA, estando dentre esses aspectos normas inerentes ao exercício financeiro, à vigência, aos prazos, à elaboração e à organização desses instrumentos de planejamento e orçamento. Tal norma seria de fundamental importância, uma vez que definiria a estrutura de tais instrumentos, propiciando um modelo que os entes da federação deveriam seguir para elaborar o PPA, a LDO e a LOA.

²⁶ São inúmeras as críticas da literatura nesse sentido, sendo que essas falhas serão abordadas ao longo desse capítulo.

De acordo com Greggianin (2005, p. 28), atualmente, dentre os assuntos que deveriam compor essa lei complementar estariam:

- a) Sistematização de conceitos e princípios orçamentários estabelecidos na Constituição, na Lei 4.320/64 e na LRF;
- b) execução provisória do projeto de Lei Orçamentária caso não aprovada pelo Legislativo até o início do exercício de vigência;
- c) questões e temas constantes das normas permanentes da LDO;
- d) vinculações e rigidez orçamentária, caráter permanente ou transitório de leis que tenham impacto na receita e na despesa pública;
- e) classificação funcional e programática criada a partir de 2000;
- f) caráter autorizativo e obrigatório do orçamento em face da necessidade de cumprimento das metas fiscais previstas na LDO;
- g) regulamentação das normas de gestão fiscal relativas à limitação de empenho e pagamento;
- h) conceituação e definição da margem de expansão do gasto de continuado;
- i) sistema de contabilidade pública e normas contábeis, adaptação às normas contábeis internacionais acordadas com o BID, competências, controle e contabilidade de custos, restos a pagar;
- j) regulação da criação, financiamento e contabilidade de fundos;
- k) transferências a entidades privadas;
- l) normas simplificadas para Estados e Municípios.

Embora exista tal exigência e a despeito de sua importância, até os dias correntes, ainda não foi aprovada pelo Congresso a lei que disponha sobre o assunto em questão. Apenas algumas normas – como as Portarias nº 42/99 e 163/01 e a LRF - acabam por realizar intervenções bem pontuais, não resolvendo de forma definitiva o problema gerado pela falta da lei complementar em questão.

Tal fato traz grandes prejuízos ao funcionamento do sistema de planejamento elaborado pela Constituição. Já em 1993, o então deputado José Serra publicou um artigo em que efetuava críticas ao mau funcionamento dos instrumentos de planejamento e orçamento e afirmava estar entre as principais causas desse problema a falta de uma lei que dispusesse sobre as finanças públicas governamentais. A partir daí, o autor trazia inúmeros desdobramentos negativos causados por essa questão, sendo que alguns deles, apesar das leis elaboradas posteriormente, subsistem até hoje:

A ausência da lei complementar tem seis efeitos: (i) a inexistência de uma padronização e hierarquização rígida dos diversos instrumentos que autorizam o gasto público; (ii) a indefinição dos objetivos, diretrizes, metas e prioridades no PPA e nas LDO's, faltando também definir o significado de alguns conceitos; [...] (iv) a inexistência de prazos adequados para o

processo orçamentário; (v) a ausência de uniformidade dos orçamentos e balanços dos três níveis de governo [...] (SERRA, 1993, p. 145).

4.1.1 As questões da não padronização e da falta de uniformização dos planos e conceitos

A inexistência de uma lei que determine como deve ser a forma, estrutura e conteúdo dos instrumentos de planejamento e orçamento acaba fazendo com que cada ente da federação adote um modelo distinto para a consecução de seus planos.

Esse fato acaba gerando alguns problemas. Em primeiro lugar, pode-se citar a questão de que tais entes ficam livres, em certa medida, para adotar o modelo que bem lhes aprouverem em relação aos planos. Assim, esses instrumentos acabam ficando à mercê das vontades políticas, sendo que os administradores não serão obrigados a adotar o modelo mais vantajoso em relação à alocação dos recursos públicos e planejamento das ações governamentais.

Outra questão que surge diz respeito a não definição em relação aos conceitos. Além de contribuir para a existência do problema acima exposto, essa não definição de conceitos também gera dúvida do que aquele termo vem a significar e qual dos inúmeros conceitos existentes deve ser o adotado naquele caso. Como exemplo desses termos que carecem de definição mais clara e precisa têm-se “despesas constitucionais de caráter continuado” – presente no art. 4º, §2º, V – e “despesas de capital e outras delas decorrentes” – previsão feita pelo art. 165 da Constituição Federal.

Além disso, também pode-se citar que a indefinição em relação aos planos acaba fazendo com que eles muitas vezes desempenhem a mesma função e tratem dos mesmos assuntos, acarretando retrabalho e divergências sobre o mesmo assunto. Isso ocorre devido a indefinição do que compõe e do que não compõe os prazos.

Decorrente dos dois temas já abordados surge também o problema da não uniformização e padronização entre os entes da federação. Como não há definição em relação aos planos e aos elementos que os compõe, cada ente adota um tipo de planejamento distinto,

dificultando a avaliação acerca do que cada um deles está fazendo e impossibilitando comparações entre os mesmos.

4.1.2 A não hierarquização das leis de planejamento e orçamento

A não hierarquização entre PPA, LDO e LOA também causa grandes repercussões no processo orçamentário. Apesar da Constituição Federal determinar que a LDO deverá se pautar pelo PPA e que, por sua vez, a LOA não deverá fugir aos parâmetros determinados pela LDO e pelo PPA, não existe formalmente uma hierarquia entre essas três normas.

Em primeiro lugar, os três instrumentos são leis ordinárias. Além disso, de acordo com a hermenêutica jurídica, a lei posterior revoga a lei anterior que trata do mesmo assunto. Dessa maneira, a LOA, por ser a última lei a ser promulgada, teria prioridade sobre as demais, sendo que se algum aspecto nela presente ferisse as demais leis, eles prevaleceriam sobre o que determina PPA e LDO, contrariando o alinhamento disposto pela Constituição.

Além disso, a não hierarquização dessas três leis acaba por prejudicar o processo de integração entre os planos, já que não fica bem definido como PPA, LDO e LOA devem se relacionar.

Na verdade, pode-se dizer inclusive que a não hierarquização desses três instrumentos pode inclusive prejudicar o funcionamento integrado desses instrumentos, uma vez que abre uma brecha para que um plano tenha aspectos que contradigam os demais.

Logo, seria de fundamental importância que ficasse mais claramente estabelecido uma hierarquização entre esses três instrumentos, não dando nenhuma margem a possibilidade de se surgirem argumentos no sentido de permitir que a LOA contrarie LDO e PPA, ou que a LDO se oponha ao PPA.

4.1.3 A indefinição em relação aos prazos

No que diz respeito aos prazos para a entrega dos projetos de lei pelo Executivo ao Legislativo e para a apreciação dessas leis pelo Legislativo, ainda permanecem os prazos presentes nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), uma vez que até o momento não adveio nenhuma legislação que diga respeito aos mesmos. No caso de Minas Gerais, esses prazos vieram regulados pela Constituição Estadual, sendo que aqueles que se referem à entrega das propostas do Executivo para o Legislativo são acrescidos de um mês em relação àqueles determinados no ADCT e que aqueles que dizem respeito a aprovação pelo Legislativo são os mesmos.

Existe um interessante mecanismo que pode ser utilizado a fim de que as datas sejam respeitadas. Esse artifício consiste na suspensão do início do recesso parlamentar sem que as leis referentes ao orçamento sejam aprovadas.

Embora, no caso da LDO isso seja usado tanto pela União – previsão constante no art. 57, § 2º da CF/88 e no art. 2º, § 3º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – quanto por Minas Gerais – previsão feita no art. 53, § 2º e no art. 13, § 2º do Regimento Interno da Assembléia Legislativa – todavia, no caso da LOA não acontece a mesma coisa. A Constituição Mineira, após a Emenda Constitucional nº 74/06, no artigo acima citado, e o Regimento Interno da Assembléia Legislativa de Minas Gerais em seu texto original prevêm que também não haverá o recesso parlamentar sem a aprovação da LOA. Tal artifício é de suma importância uma vez que cria um incentivo para que os parlamentares votem com rapidez a LOA, fazendo com que o exercício não se inicie sem um orçamento aprovado.

Apesar do pouco tempo em que houve a vigência dessa Emenda a Constituição Mineira, já se pode perceber que ela evita certos comportamentos por parte dos parlamentares. Como ilustração pode-se citar que para os anos de 2007 e 2008, Minas Gerais teve seu Orçamento aprovado ainda na primeira quinzena de janeiro, nos dias 13 e 14, respectivamente. Enquanto isso, a União aprovou seu orçamento para 2007 no dia 7 de fevereiro e para 2008 no dia 24 de março. Esse simples fato já mostra que o artifício de não se permitir o início do recesso parlamentar antes da aprovação da LOA gera alguns benefícios.

Dessa forma seria recomendável que a União também adotasse tal mecanismo, evitando-se dessa forma que a Administração Pública funcione sem um orçamento para o exercício até meados do ano, visto que, para o ano de 2006, por exemplo, o orçamento somente foi aprovado no dia 16 de maio.

4.1.4 A não atualização da Lei 4.320/64

Mesmo após a promulgação da Constituição de 88 e da LRF, a Lei 4.320/64 ainda se revela como a legislação responsável por regular diversos temas.

Esse fato decorre, em grande parte, da não regulamentação prevista no § 9º do art. 165 da CF, pois como não há a norma constitucionalmente prevista, a Lei 4.320 ainda acaba se ocupando dessas matérias.

Embora a LRF e as Portarias nº 42 e nº 163 tenha feito algumas modificações em assunto que até então estavam no campo de atuação da 4.320, procurando realizar algumas inovações, essas intervenções foram apenas pontuais em algumas matérias.

A 4.320 é uma lei datada de 64, quando se iniciava no Brasil o Período Militar. Por ser uma norma antiga, acaba por não acompanhar as novidades trazidas em termos de planejamento e orçamento a partir da Constituição de 88.

As inovações para o sistema orçamentário trazidos pela CF, pelas Portarias Interministeriais e pela própria LRF, não foram sequer concebidas à época da Lei 4.320. Sendo assim ela acaba servindo para ocupar as lacunas referentes a assuntos totalmente novos que não foram contemplados por falta de uma legislação que aborde o mesmo assunto e que seja mais atual. De tal forma, acaba por não atender às reais demandas do setor público.

Segundo Mendes (2000, p. 4), um exemplo disso seria o caso das normas sobre contabilidade pública. Embora a LRF tenha se ocupado do tema, ela não vai a fundo na abordagem que dá a questão, fazendo com que uma Lei que já perdeu seu contexto, como é o caso da 4.320, acabe por ser a responsável por regular essa matéria.

4.2 A falta de previsão de um instrumento de longo prazo pela Constituição Federal de 88

Alguns autores que escreveram sobre os instrumentos de planejamento em épocas mais próximas à promulgação da Constituição de 88, como Edson Tubaki (1994), Ricardo Torres (1995) e José Serra (SERRA apud TORRES, 1995) e mesmo alguns autores mais atuais, como é o caso de Marcos Mendes (2000), consideram que a CF determinou a existência de planos de longo, médio e curto prazos, correspondendo respectivamente ao PPA, à LDO e à LOA.

Todavia, outros tantos autores – dentre eles: Fábio Holanda (1994), James Giacomoni (2007), Osvaldo Sanches (2007), Edson Nascimento e Ilvo Debus (2001), Matias Pereira (2006) – consideram, de forma diversa daqueles citados no parágrafo anterior, que PPA e LOA corresponderiam ao planejamento de longo e curto prazos respectivamente e que a LDO seria a responsável por fazer o elo de ligação entre esses dois planos de horizontes temporais distintos.

A posição dos últimos autores é que parece ser a mais adequada, mas ainda merece algumas considerações. A partir dos ensinamentos de José Rossetti (1993, p. 76) acerca do planejamento na esfera pública, os planos de governo poderiam ser divididos em três tipos:

- Planos prospectivos: também chamados de planos de longo prazo, correspondem a um horizonte temporal de 10 anos ou mais. Definem as diretrizes centrais do governo, assim como as direções macro que o governo deverá seguir;
- Planos de médio prazo: correspondem a um horizonte de três a sete anos. Subdividem a programação realizada a longo prazo em períodos menores e com maior grau de detalhamento. São responsáveis pela instrumentalização dos objetivos perseguidos;
- Planos operacionais: também chamados de planos de curto prazo, referem-se a um horizonte temporal de até um ano. Possuem um alto grau de detalhamento das ações a serem praticadas. São eles planos de execução.

De acordo com a determinação legal acerca dos instrumentos de planejamento e orçamento, o PPA teria sua vigência em um prazo corresponderia ao período de um mandato, que já foi anteriormente de cinco anos, mas que atualmente corresponde a quatro anos. Dessa forma, de acordo com o prazo de vigência, o PPA seria um instrumento de médio prazo. Tanto LDO quanto LOA, por apresentarem seu prazo de vigência determinado pela Constituição como equivalente a um exercício, isto é, um ano, caracterizar-se-iam como planos de curto prazo.

Além da questão dos prazos, o PPA ainda apresentam outras qualidades que os caracterizam como tal. Ao PPA caberia a materialização em políticas públicas dos objetivos que o governo pretende atingir, através da determinação dos principais programas de governo²⁷. Assim, ele atuaria como plano de médio prazo à medida em que cumpriria o papel de instrumentalizar os objetivos governamentais.

Partindo da idéia de que o PPA é um instrumento de médio prazo²⁸, a CF somente teria estabelecido instrumentos que efetuassem o planejamento a curto e médio prazos, não havendo a determinação da criação de um plano de longo prazo.

A despeito desse fato, é perceptível a importância da existência de um plano de médio prazo para o funcionamento adequado da estrutura de planejamento governamental. É no plano de longo prazo que são determinados os objetivos a nível mais macro de um governo. É nele também que ficam estabelecidas as diretrizes estratégicas para uma atuação governamental.

Além disso, vale ressaltar que o plano de longo prazo ultrapassa os limites de um mandato, ou mesmo do mandato do governo seguinte como é o caso do PPA. O plano de longo prazo busca traçar diretrizes para um horizonte temporal bem mais longo, de 10, 15 ou, até mesmo 20 anos. Por meio dele pode-se perceber os principais eixos em que a Administração Pública poderá atuar para que se alcance o melhor cenário possível de futuro.

²⁷ Vale ressaltar que embora a Constituição Federal não deixe expresso que o PPA deverá ser organizado por meio de programas, a Portaria nº42/99 faz essa determinação em seu art. 2º, alínea “a”.

²⁸ Já que as razões que justificam tal consideração já foram explicitadas.

O plano de longo prazo pode ainda servir como um excelente guia para a elaboração do PPA, não deixando que cada administração diferente que entre no governo decida reinventar a máquina estatal, não permitindo que a cada quatro anos os rumos do governo se alterem completamente, sem nenhum compromisso com o que se deseja conquistar em futuro um pouco mais distante.

Isto posto, seria recomendável que o Governo Federal, assim como fez Minas em sua Constituição²⁹, deveria prever em sua legislação a criação de um instrumento que permitisse a realização do planejamento de longo prazo e que se integrasse a PPA, LDO e LOA, servindo sempre como base e norte para a elaboração desses outros planos.

Ainda com relação a esse plano de horizonte temporal mais amplo, ainda se poderia avançar inclusive em relação ao PMDI. Em primeiro lugar, a legislação mineira não deixa claro qual seria o período de vigência do seu plano de longo prazo. Essa determinação seria interessante para que se garantisse que esse plano realmente correspondesse a um horizonte temporal mais abrangente, impedindo que se elaborassem planos com duração menor do que se exige de um instrumento de longo prazo.

Também seria interessante determinar, além dos objetivos do plano – como é previsto pela Constituição Mineira – qual o formato, incluindo aí estrutura, conteúdo, etc., desse instrumento, evitando-se que ocorra com o plano de longo prazo, o que ocorre hoje com PPA, LDO e LOA, devido à falta de regulamentação a seu respeito.

4.3 A questão da inconsistência dos prazos

Além das questões concernentes aos prazos e já exploradas anteriormente, ainda existe outra que merece considerações a seu respeito.

Como já foi explicitado em outro momento, os prazos para a entrega dos planos para o Legislativo e para a apreciação dos mesmos, não encontram nova previsão, sendo regidos no âmbito federal por aqueles determinados no ADCT.

²⁹ Ver art. 231 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Todavia, esses prazos contidos no ADCT possuem problemas no que se refere ao encadeamento das leis. De acordo com o estudo previsto por Greggianin (2005, p. 24), esses prazos se organizariam conforme a tabela abaixo:

	Envio PL	Aprovação	Envio PL	Aprovação
	15/abril	30/junho	31/ago	15/dez
PPA			PPA	
LDO	LDO			
LOA			LOA	

Figura 4.1: Prazos de tramitação legislativa dos instrumentos de planejamento

Fonte: GREGGIANIN, Eugênio. Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento

Como se pode perceber mediante descrição da tabela anterior, no primeiro ano de mandato do governo ocorrerão alguns problemas relacionados à data de aprovação do PPA, LDO e LOA.

Em primeiro lugar, o PPA somente será aprovado ao findar do ano, sendo que a LDO para o próximo exercício terá sido aprovado em junho. Nesse caso, como poderá a LDO se pautar por um PPA que ainda não existe?

O mesmo ocorrerá em relação ao Orçamento. Se LOA e PPA serão aprovados pelo Legislativo em datas semelhantes, como àquela poderá se pautar naquilo que foi definido por este?

Apesar de Minas Gerais adotar prazos distintos dos da União, o estado também não resolveu esta questão, sendo que ela ainda permanece como um problema também seu.

Como alternativa poder-se-ia sugerir que o PPA fosse aprovado em período anterior ao da LDO e da LOA. Contudo essa ainda não seria a alternativa mais adequada, pois daí poderia surgir o problema do tempo escasso para a elaboração do PPA já que o governo só teria começado seu mandato em janeiro daquele mesmo ano. Como afirma Greggianin (2005,

p. 25), “não há tempo hábil para, no mesmo exercício financeiro, promover a elaboração, em ambos os Poderes, de três documentos em série”.

No caso de Minas ainda surge outra questão de relevo: a Revisão Anual do PPA é aprovada em período posterior ao da LDO, o que faz com que a LDO siga valores desatualizados.

4.4 Questões atinentes a LDO

A LDO é um instrumento de planejamento inovador, que possui semelhança com poucos mecanismos existentes nos demais países.

Sua função já era bem ampla quando foi determinada pela Constituição compreendendo sua atuação como elo de ligação entre PPA e LOA, versar sobre questões tributárias e da política de aplicação das agências financeiras e de fomento. Com a Emenda Constitucional nº 19/98, ela também passou a abordar questões inerentes a pessoal e com a LRF passou a tratar de temas de gestão fiscal.

Porém, na literatura corrente sobre orçamento público, são constantes as críticas ao seu funcionamento e a sua integração com os demais instrumentos.

4.4.1 LDO e as Revisões do PPA

Quando se observa como o planejamento funciona na prática, tem-se a impressão de que as Revisões Anuais do PPA teriam esgotado as funções da LDO como meio de ligação entre o planejamento de médio prazo e os orçamentos anuais.

Dentre os objetivos da Revisão do PPA estariam a re-análise dos programas nele constantes, assim como dos valores destinados a cada um deles. Ao realizar tal tarefa e por ser essa Revisão publicada depois da LDO, ela cumpriria o papel da LDO na definição das metas e prioridades da Administração Pública, servindo como a real guia para a construção do Orçamento.

Partindo-se desse tipo de diagnóstico é que vários autores recomendam que as Revisões Anuais do PPA sejam abolidas, com a finalidade de se restabelecer as funções da LDO. Contudo, esse não é o melhor caminho a ser trilhado.

As Revisões do PPA não surgiram do vazio, mas sim de uma necessidade. Como afirma Almeida et. al (2006, p.70), como o período de vigência do PPA equivale a quatro anos, sendo a base do mesmo o orçamento do ano anterior, a tendência é que ele tenha alguma significância apenas para o primeiro ano que vai regular, sendo que para os três anos seguintes, a tendência será de sobreestimar as metas.

A Revisão do PPA dá a chance não só de se revisar essas metas físicas e financeiras, fazendo com que elas sejam mais factíveis, mas também traz outros benefícios como a possibilidade de se rever programas e ações, procedendo-se a qualquer ajuste que venha a ser necessário por causa de alguma situação superveniente.

Da mesma forma, falar-se da exclusão da LDO do conjunto de leis que regem planejamento e orçamento públicos soa ainda mais absurdo.

Em primeiro lugar, a LDO foi um instrumento criado no texto constitucional, o que demonstra o grau de importância que ela possui. Além disso, suas atribuições, tanto as determinadas pela CF/88, quanto aquelas trazidas pela LRF, são de grande relevância. Principalmente após a LRF, a LDO que mesmo antes dela não era apenas um mecanismo que permitia o elo entre PPA e LOA, passou a ter um papel fundamental como instrumento de política fiscal para os diversos níveis de governo.

Partindo-se desse ponto de vista, parece que não seria conveniente excluir a Revisão do PPA ou a LDO do processo orçamentário, visto que ambas contribuem para o bom funcionamento desse processo.

Sendo assim, uma solução que poderia surgir seria a de se regulamentar legalmente quais as atribuições de cada um desses dois instrumentos. Isto permitiria que eles pudessem conviver, sem que surgissem questões inerentes à repetição na abordagem de assuntos em cada um deles.

4.4.2 LDO e a LRF

Assim como já foi mencionado por diversas vezes nesse trabalho, a LRF trouxe novas funções que tornaram a LDO um marco no que tange a gestão fiscal dos recursos. Porém, a atribuição dessas novas funções acabou por não ser acompanhada de uma clara definição de importantes conceitos que a permeiam.

Como exemplo do fato mencionado temos as questões referentes ao conceito de Resultado Nominal. Esse conceito possui algumas definições, sendo difícil determinar qual será a utilizada para cada caso específico. Para minimizar tal problema, o STN determinou qual dos significados de Resultado Nominal que deveria constar na LDO. Todavia, apesar dessa determinação do STN, ainda são encontradas grandes diferenças entre os balanços feitos por cada ente federado, sendo que os itens que compõem os elementos de cada um dos conceitos abordados ainda são muito confusos e variáveis.

A LRF trouxe para a LDO atribuições de política fiscal para 3 anos subsequentes e o PPA trata de 4 anos do conjunto de políticas a serem desenvolvidas pelo governo. Há um descasamento de horizontes e de instrumentos. Uma proposta seria a de que o PPA pudesse contemplar a perspectiva fiscal ao invés da LDO. E esta seria refeita anualmente compatibilizando a perspectiva fiscal do governo com sua agenda de políticas.

4.5 Orçamento Autorizativo

Muito se discute na literatura sobre a natureza do orçamento público, isto é, se o orçamento do governo consistiria em uma mera autorização do Poder Legislativo para que o Executivo possa cobrar as receitas e realizar despesas (GIACOMONI, apud FRANCO, 2004), não sendo obrigatório seu cumprimento pelo Poder Executivo, ou se o orçamento seria impositivo, criador de direitos e deveres, sendo obrigatório ao Executivo executá-lo nos exatos moldes em que foi aprovado pelo Legislativo (TORRES, 1995). Na doutrina jurídica essa discussão diz respeito ao caráter formal da Lei Orçamentária – cunho autorizativo – ou material – característica obrigatória – dessa mesma Lei.

Colocando-se a parte essa discussão, segundo Giacomoni (apud FRANCO, 2004, p. 64), no caso do Brasil fica clara a adoção de uma Lei Orçamentária autorizativa, visto que o Legislativo só autoriza as práticas orçamentárias, não havendo mecanismo que obrigue o Executivo a cumprir a LOA da forma com que ela foi aprovada.

De acordo com a literatura, a visão do Orçamento como uma lei formal traria uma série de conseqüências negativas. Em primeiro lugar, o orçamento autorizativo poderia fazer com que a Lei Orçamentária se tornasse uma peça excessivamente flexível, uma vez que ao Executivo seria possível, de acordo com a vontade que o rege, executar ou não o que foi programado e mesmo de realizar essa execução da maneira que bem lhe aprofesse.

Também no mesmo sentido, o caráter autorizativo do Orçamento enfraqueceria a função de planejamento das ações e da destinação dos recursos públicos, uma vez que seria possível ao Poder Executivo descartar aquilo que houvera sido planejado.

Por último, também haveria uma tendência a diminuir a participação efetiva do Poder Legislativo no processo de decisão de como se daria a alocação dos recursos públicos, visto que, como não é obrigado a executar o orçamento de acordo com as determinações da Lei, o Executivo poderia simplesmente ignorar as emendas à LOA trazidas pelos parlamentares, alocando os recursos daí provenientes nos programas de governo de sua preferência.

Assim, é muito comum que surjam propostas para que a Lei Orçamentária passe a ser de execução obrigatória. Nesse sentido, tem-se inúmeras propostas elaboradas pelo Legislativo, como é o caso Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 22/2000³⁰ e a Proposta de Emenda à Constituição de Minas Gerais nº 29/2007³¹.

Essas propostas sugerem que a execução do orçamento pelo Executivo nos moldes em que foi aprovado pelo Legislativo seja obrigatória e que toda solicitação de

³⁰ Para maiores informações visitar o sítio do Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=44289.

³¹ Para maiores informações visitar o sítio da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/>.

créditos adicionais³² seja aprovada pelo Legislativo em regime de urgência (isto é, sejam apreciados no prazo de 30 dias).

Apesar das argumentações sobre as conseqüências do orçamento autorizativo, alguns aspectos que são comumente ignorados devem ser levados em consideração. Primeiramente, há de se considerar que apesar do orçamento ser autorizativo, isso não significa que o Poder Executivo poderá agir com total desconsideração daquilo que foi proposto, fazendo com que o Orçamento se torne meramente uma “peça de ficção”. Grande parte da despesa governamental apresenta alguma determinação de como deverá ser executado em algum tipo de legislação específica. É grande a parcela dos recursos que possuem alguma destinação específica ou que são vinculados de alguma forma.

No que tange a questão da diminuição da participação do Legislativo no processo orçamentário, deve-se considerar que essas regras que determinam o funcionamento do processo orçamentário foram, muitas delas, criadas pelo Legislativo e, todas elas, aprovadas por esse mesmo Poder. Inclusive a própria regra posta na LOA que define as possibilidades de abertura de créditos suplementares, ou seja, das alterações orçamentárias, é discutida e aprovada anualmente pelo Legislativo que pode, assim, estabelecer a maior ou a menor rigidez à gestão do orçamento pelo Executivo.

Assim, não há o que se falar da baixa participação do Legislativo, quando ele mesmo foi o órgão responsável por aprovar as regras de elaboração e execução do orçamento. Deve-se, na verdade, considerar que, ao aprovar esse preceito, o Legislativo optou por deixar que o Executivo tivesse uma maior liberdade para conduzir o orçamento, visto que esse último é o órgão que se encontra mais próximo à realidade do processo orçamentário e que lida diretamente com a alocação dos recursos públicos.

³² Créditos Adicionais, de acordo com o art. 40 da Lei 4.220/64, correspondem às despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. De acordo com o art. 41 da Lei acima citada, esses créditos se dividem em:

- Suplementares: consistem no acréscimo de valor em uma dotação orçamentária específica, ou seja, referem-se a um reforço da dotação orçamentária;
- Especiais: acréscimo de uma dotação orçamentária que não era prevista na Lei, isto é, destinam-se às despesas para as quais não existia dotação orçamentária específica;
- Extraordinários: consistem em despesas urgentes e imprevistas, provenientes de situações de urgência ou calamidade. Por seu caráter urgente, não necessitam de autorização prévia para serem executadas.

4.6 A não previsão de mecanismos de controle e avaliação pela Constituição Federal

Para que o planejamento possa atingir sua finalidade, não basta a elaboração de planos, deve-se também monitorar a execução desses planos, fazer as modificações necessárias ao longo de sua implementação e avaliar como esses planos se comportaram durante e após sua completa execução.

A Constituição Federal em seu texto, deu maior ênfase à realização do controle externo das contas públicas, do que do controle interno realizado pelo próprio Executivo, realizando as atividades listadas no parágrafo anterior.

Sobre o controle externo das contas públicas, a Constituição de 88 assim dispõe:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

[...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

Já sobre o controle interno, incluindo aí o controle das atividades inerentes ao orçamento, a Constituição dispõe apenas que:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A partir dessas considerações, pode-se perceber que não há previsão de como o controle dos planos, principalmente do PPA – que é o plano que contém os programas de governo e as ações a serem desempenhadas – deverá ser realizado. Logo, cada ente decide como será realizada esse controle, sendo que a falta de definição em relação a tal fato pode fazer com que alguns deles acabem por nem realizar esse controle de suas ações.

Em Minas Gerais, optou-se por adotar um modelo em que são realizados: monitoramentos periódicos a cada dois meses; a revisão anual do plano como um todo, incluindo aí programas, ações, indicadores, metas físicas e financeiras; e a avaliação do PPA, realizada anualmente, aprecia de que maneira a realidade foi afetada a partir da realização do programa e o compara ao que foi planejado com aquilo que foi efetivamente alcançado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do arcabouço legal que regula o planejamento e o orçamento permite perceber que a Constituição de 88 foi um marco para a abordagem dessas questões ao instituir os instrumentos que guiam as políticas governamentais no Brasil, isto é, o PPA, a LDO e a LOA. Esses três mecanismos tinham como finalidade a instituição de planos de diferentes horizontes temporais, que deveriam funcionar de maneira articulada, garantindo o efetivo planejamento dentro do sistema orçamentário.

Como a Constituição representa a lei máxima contida no país, ela não deve ocupar-se de abordar todos os assuntos nela contidos com profundidade. Nesse sentido optou-se por deixar que vários aspectos referentes aos planos fossem abordados em lei complementar que deveria ser elaborada posteriormente. Após 88 surgiram outras legislações que complementaram aquilo que foi disposto, promovendo avanços no que diz respeito aos instrumentos de planejamento. Assim, vieram as Portarias nº 42 e nº 163 do Ministério do Planejamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apesar de todas essas legislações, é notável, a partir do estudo realizado, que muitos aspectos referentes a esses instrumentos ainda não se encontram regulados pela legislação brasileira até hoje, deixando um vácuo regulatório para o funcionamento do sistema de planejamento e orçamento no Brasil.

Vários dos problemas que existem hoje no que diz respeito ao planejamento governamental derivam da não criação da lei complementar prevista pelo art. 165, §9º. O projeto para a criação dessa lei até hoje se encontra transitando pelo Congresso Nacional, não tendo sido aprovado pela Câmara e pelo Senado. Em consequência disso, vários assuntos ainda se encontram sem previsão em norma alguma, provocando confusões e a má utilização do PPA, da LDO e da LOA.

Outra questão fundamental diz respeito a não atualização da Lei 4.320/64. Como já foi dito, muito se mudou e se evoluiu a partir da promulgação da vigente Constituição. Contudo, na falta de uma lei que disponha sobre o assunto e que substitua essa Lei, é ela que permanece vigente.

Além dos assuntos previstos no §9º do art. 165, ainda existem outros tantos que carecem de regulamentação, sendo que alguns deles não dizem respeito diretamente aos planos, mas sim a assuntos a eles relacionados de outra forma. Nesse sentido, há temas referentes, por exemplo, a não previsão de um plano de longo prazo, de mecanismos de monitoramento, controle e avaliação dos planos e da própria atualização daquilo que foi determinado pela Constituição Federal.

O caso de Minas Gerais traz algumas respostas às questões levantadas por esse trabalho, podendo inclusive servir, em certos aspectos, como base para a elaboração de soluções a serem abordadas por normas vindouras que tratem desse assunto.

Portanto, fica muito claro que os instrumentos de planejamento e orçamento instituídos pela CF/88 necessitam urgentemente de uma legislação que os regule. Também é necessário se rever tanto a Lei 4.320, quanto as próprias disposições constitucionais e legais que permeiam PPA, LDO e LOA. Somente a partir de tal atitude, poder-se-á alcançar um sistema em que o planejamento seja efetivo dentro do orçamento, permitindo-se atingir uma eficiente alocação dos recursos públicos e uma adequada programação das ações governamentais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Responsabilidade Fiscal: A Agenda Incompleta**. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Aníbal. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005. p. 185 - 197.

ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **O Planejamento Estratégico de Longo Prazo**. In: Vilhena et al. *O Choque de Gestão em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 55-65.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. [Brasília, 1988]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: maio 2008.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. [Brasília, 1999]. : <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao>>. Acesso em: abr. 2008.

_____. Secretaria de Orçamento Federal/Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 163, de 4 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. [Brasília, 2001]. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao>>. Acessado em: abr. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O Desafio do Planejamento Governamental: A Evolução do Planejamento no Governo Federal**. Brasília, 2002. 1v. Disponível em: <<http://biblioteca.planejamento.gov.br> >. Acesso em jun. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O Desafio do Planejamento Governamental: Novos desafios**. Brasília, 2002. 2v. Disponível em: <<http://biblioteca.planejamento.gov.br> >. Acesso em jun. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O Desafio do Planejamento Governamental: Experiências Internacionais em Planejamento**. Brasília, 2002. 3v. Disponível em: <<http://biblioteca.planejamento.gov.br> >. Acesso em jun. 2008.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Entendendo a Contribuição da Política Fiscal, do PPA e da LOA para a Gestão Fiscal Responsável**. In: *Lei de Responsabilidade Fiscal: Estudo em Grupos de Aprendizagem*. Brasília, 2001.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Operacionalizando o Planejamento. In: Lei de Responsabilidade Fiscal: Estudo em Grupos de Aprendizagem. Brasília, 2001.

CARNEIRO, Ricardo. **O Planejamento na Esfera Pública: Fundamentos Teóricos, Possibilidades e Limites Operacionais.** In: CARNEIRO, Carla Bronzo; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Gestão Social: O que há de novo? Belo Horizonte: FJP, 2004, 2 v., p. 47-68.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. **ENAP: Texto para Discussão**, Brasília, n. 44, p. 1 - 44, out. 2001.

FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability. Teresina: Jus Navigandi, ano 7, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>>. Acesso em: jul. 2008.

FRANCO, Raquel Andreia . **Planejamento Público no Estado de Minas Gerais: Uma evolução histórica.** 2004. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 14.ed. São Paulo: Atlas, 2007. 365 p.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GOMES, José Raimundo Pereira. Planejamento: Objetivos, Equívocos, Dimensões. **Cadernos ENAP**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 65- 74, dez. 1994.

GREGGIANIN, Eugênio. Reforma Orçamentária: Uma proposta de ajuste no sistema de planejamento e orçamento. **Cadernos ASLEGIS**, [S.l.], n. 25, jan.-abr. 2005.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. **O Duplo Planejamento.** In: Vilhena et al. O Choque de Gestão em Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p.43-54.

HOLANDA, Fábio Chaves. O Processo Orçamentário na Constituição Federal de 1988. **Cadernos ENAP**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 7-15, dez. 1994.

KHAIR, Amir; AFONSO, José Roberto; OLIVEIRA, WEDER de . **Lei de Responsabilidade Fiscal: os avanços e os aperfeiçoamentos necessários.** In: MENDES, Marcos. Gasto Público Eficiente. São Paulo: TopBooks, 2006, p. 275-317.

LIMA, Edilberto C. Pontes; MIRANDA Rogério Boueri. **O processo orçamentário federal brasileiro.** In: MENDES, Marcos. Gasto Público Eficiente. São Paulo: TopBooks, 2006. p. 319 - 374.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2006. 3ª edição. 355 p.

MENDES. Marcos José. **Lei de Responsabilidade Fiscal: análise e alternativas.** São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2000, p. 17.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Cartilha para Elaboração do PPA Municipal 2006-2009**. Belo Horizonte, [2006?]. 16p.

_____. **Lei n. 17.333, de 10 de janeiro de 2008**. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do estado de minas gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo estado para o exercício de 2008. [Belo Horizonte, 2008]. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em maio. 2008.

_____. **Lei n. 17. 710, de 8 de agosto de 2008**. Dispõe as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2009 e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2008] Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/orcamento/orcamento_2009.asp>. Acesso em set. 2008.

_____. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. [Belo Horizonte, 1989]. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: maio 2008.

_____. **Projeto de Lei n. 2.786, de 9 de outubro de 2008**. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício de 2009. [Belo Horizonte, 2008] Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/orcamento/orcamento_2009.asp>. Acesso em out. 2008.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de Elaboração do PPAG 2008-2011 e de Elaboração da Proposta Orçamentária 2008**. [Belo Horizonte, 2007]. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>. Acesso em jun. 2008.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de Revisão do PPAG 2008-2011 e de Elaboração da Proposta Orçamentária 2009**. [Belo Horizonte, 2008]. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>. Acesso em ago. 2008.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Planejamento e Orçamento das Ações de Governo**. [Belo Horizonte, 2008]. Disponível em <<https://www.mg.gov.br/portalmg/do/acoesGoverno>>. Acesso: ago. 2008.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2023**. [Belo Horizonte, 2003]. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp>. Acesso em jun. 2008.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011**. [Belo Horizonte, 2007]. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>. Acesso em maio 2008.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2004-2007: Exercício 2007**. [Belo Horizonte, 2008]. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>. Acesso em ago. 2008.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Institucional de Monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011**: Jan. a Jun. de 2008. [Belo Horizonte, 2008]. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>. Acesso em set. 2008.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011, exercício 2009**. [Belo Horizonte, 2008]. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>. Acesso em set. 2008.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6. ed. Brasília, 2007. 132 p.

OLIVEIRA, Ana Clara de; ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **A Integração Planejamento-Orçamento**. In: Vilhena et al. *O Choque de Gestão em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 67-75.

PEREIRA, Maria Clara Estevam. **Controle dos Créditos Suplementares ao Orçamento em Minas Gerais**. 2008. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

ROSSETTI, José P. **Política e Programação Econômicas**. São Paulo: Atlas, 1993. Cap. 3, p. 75-100.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário: Uma reavaliação à luz da Constituição de 88**. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. *Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília: ENAP, 2007, 2 v., p. 187-217.

SERRA, José. As Vicissitudes do Orçamento. **Revista de Economia Política**, [S.l.], v. 13, n. 2, out.-dez. 1993.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. 395 p.

TUBAKI, Edson M. A Experiência do Orçamento Público Federal após a Constituição de 1988. **Cadernos ENAP**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 33-40, dez. 1994.