

FERNANDO FACURY SCAFF

Professor da Universidade de São Paulo e Professor da Universidade Federal do Pará (licenciado).
Advogado, sócio do Silveira, Athias, Soriano de Mello, Guimarães, Pinheiro & Scaff - Advogados.

JOSÉ MAURICIO CONTI

Professor Associado de Direito Financeiro da USP. Livre-docente em Direito Financeiro pela USP.
Juiz de Direito em São Paulo.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 10 ANOS de VIGÊNCIA - QUESTÕES ATUAIS -



Apresentamos a nova assinatura do Grupo Conceito, união das capacidades e competências da editora Conceito Editorial e da Editora Modelo para fazer ainda mais por todo mercado editorial.

2010

Editora CONCEITO EDITORIAL

Presidente

Salézio Costa

Editor-Chefe

Jesse Vasconcelos

Editores

Orides Mezzaroba
Valdemar P. da Luz

Conselho Editorial

André Maia
Carlos Alberto P. de Castro
Cesar Luiz Pasold
Diego Araujo Campos
Edson Luiz Barbosa
Fauzi Hassan Choukr
Jacinto Coutinho
Jerson Carneiro Gonçalves

João Batista Lazzari
José Antônio Peres Gediel
Lenio Luiz Streck
Marcelo Alkmim
Martonio Monti Alverne B. Lima
Renata Elaine Silva
Vicente Barreto

Coordenação Editorial

Marijane RS Santos

Capa

Jonny M. Prochnow

Editoração

Jean Robert Soares

1208112
35172.126.56(81)
L534
DEF

Catálogo na Publicação: Bibliotecária Cristina G. de Amorim CRB-14/898

L525

Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 Anos de Vigência – Questões Atuais /

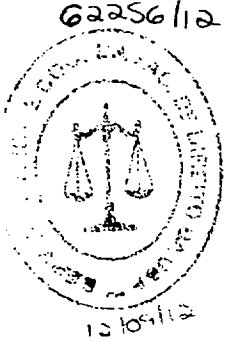
Organizadores: Fernando Facury Scaff, José Mauricio Conti - Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

244p.

ISBN 978-85-7874-151-8

1. Direito Administrativo 2. Administração pública 3. Responsabilidade
4. Direito Financeiro
I. Scaff, Fernando Facury II. Conti, José Mauricio

CDU – 351.72



Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, a violação dos direitos autorais é punível como crime, previsto no Código Penal e na Lei de direitos autorais (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

© Copyright 2010 Impresso no Brasil / Printed in Brazil



Editora Conceito Editorial

Rua Farroupilha, nº 153 – Bairro Campinas – CEP 88117-100 – São José – SC – (48) 3205 1300
www.conceitojur.com.br

LIVRARIAS CONCEITO EDITORIAL

SANTA CATARINA

Florianópolis: Rua Álvaro Milen da Silveira, 208
Centro – Fone: (48) 3324-0040

MINAS GERAIS

Belo Horizonte: Rua dos Guajajaras, 285 – Centro
Fone (31) 3267 8689 - 3267 8687

MATO GROSSO

Cuiabá: 2ª Av. Transversal, s/n – Centro Político
Administrativo – Fone (65) 3644-1044

Rondonópolis: Av. Marechal Dutra, 1147 – Centro
Fone (66) 3421-3207

RIO GRANDE DO SUL

Porto Alegre: Rua Washington Luis, 1110
3º andar – Fone (51) 3287-7442 - 3287-7443

MATO GROSSO DO SUL

Campo Grande: Av. Mato Grosso, 4700
Bairro Carandá Bosque – Fone (67) 3318-4825

Campo Grande: Rua da Paz, 17 – Loja 3
Vila Tupaciretan – Fone (67) 3384-8242

Corumbá: Rua América, 1941 – Centro
Fone (67) 3232-0016

Dourados: Rua Onofre Pereira de Matos, 1700
Centro – Fone (67) 3421-9269

Três Lagoas: Rua Zuleide Peres Tabox, 1007
Praça da Justiça, 10 – Fone (67) 3521-0403

SÃO PAULO

Distribuição: Rua da Abolição, 266
Bela Vista Fone (11) 3929-2069

SUMÁRIO

Responsabilidade Fiscal, Renúncia de Receitas e Guerra Fiscal no ICMS	11
<i>Ricardo Lobo Torres</i>	
Incentivos Onerosos e Não Onerosos na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	29
<i>Ives Gandra da Silva Martins</i>	
Planejamento e Responsabilidade Fiscal.....	39 ✓
<i>José Mauricio Conti ✓</i>	
A Dívida Pública com Precatórios após 10 Anos da LRF ou como a Resolução 40/2001 do Senado Caloteou a República.....	57 ✓
<i>Fernando Facury Scaff e Cesar Augusto Seijas de Andrade</i>	
Avançar nas Responsabilidades	77
<i>Helio Martins Tollini e José Roberto R. Afonso</i>	
Responsabilidade Fiscal, Renúncia de Receitas e Guerra Fiscal.....	99
<i>Betina Treiger Grubenmacher</i>	
Instituição de Tributos, Guerra Fiscal e Renúncia de Receitas da Lei de Responsabilidade Fiscal	117
<i>Paulo Roberto Lyrio Pimenta</i>	
O Direito de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	127
<i>Maria Cristina Cesar de Oliveira e Octavio Cascaes Dourado Junior</i>	
Despesas com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal	147
<i>Kiyoshi Harada</i>	

A Responsabilidade Fiscal e Transferência de Recursos para o Terceiro Setor.....	169
<i>Valmor Slomski e Marcelo Nerling</i>	
Parcerias Público-Privadas: Licitação, LRF e Restrições Fiscais.....	197
<i>Marcos Nóbrega</i>	
Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o equilíbrio do orçamento público.....	221
<i>Francisco Sérgio Silva Rocha</i>	

PLANEJAMENTO E RESPONSABILIDADE FISCAL

José Mauricio Conti¹

1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

Uma conjuntura de fatores que se somaram na década de 90 colaborou para a introdução e desenvolvimento da cultura de gestão fiscal responsável no Brasil.

O início da modernização da administração pública, com a implantação de técnicas gerenciais profissionais, a queda dos índices de inflação após a implantação do Plano Real, a necessidade de redução do déficit público, a intensificação da atuação do sistema de controle externo, o aperfeiçoamento dos sistemas de controle interno e a adoção de leis mais rígidas sobre finanças públicas podem ser considerados os principais componentes desse quadro que levou à situação atual, tornando a responsabilidade fiscal um princípio norteador da administração pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, doravante designada simplesmente LRF) é um marco nessa evolução. Foi editada com a finalidade de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, *caput*, da LRF), visando com isto obter “uma drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da Economia” (*Exposição de Motivos da LRF*, abril de 1999, p. 1). Cumpre determinação dos arts. 163 e 169 da Constituição Federal (CF), que preveem a necessidade de lei complementar para

¹ Professor Associado de Direito Financeiro da USP. Livre-docente em Direito Financeiro pela USP. Juiz de Direito em São Paulo.

dispor sobre finanças públicas e outros temas correlatos, como a limitação das despesas com pessoal.

Em seu art. 1º, parágrafo 1º, da LRF, estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, à geração de despesas com pessoal, de seguridade social e outras, às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, à concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”. Desse dispositivo legal podem-se extrair os principais elementos que compõem o conceito de gestão fiscal responsável.

A responsabilidade na gestão fiscal funda-se nos princípios do planejamento da ação governamental, da limitação dos gastos públicos e da transparência. Nesse contexto, cabe destaque às normas que estabelecem limites para o administrador dos recursos públicos, especialmente no que se refere à contratação de operações de crédito e às despesas com pessoal. Outro pilar no qual se sustenta a gestão fiscal responsável é o princípio da transparência fiscal, que obriga o administrador a dar publicidade de seus atos. Fundamentais também são as regras de controle e fiscalização das contas públicas, bem como as punições institucionais e pessoais para as transgressões à lei.

Nestas breves considerações que se pretende fazer, a abordagem do tema concentra-se naquele que é um dos mais – senão o mais – relevante aspecto do conceito de gestão fiscal responsável, que é o planejamento da ação governamental.

2. O PLANEJAMENTO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 3º, os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, e ao longo de seu texto encontram-se inúmeras ações que pretende realizar para alcançar estes e outros objetivos.

O planejamento da ação governamental é instrumento fundamental para que se consiga atingi-los. Gilberto Bercovici sintetiza com precisão o que é claro para os estudiosos do assunto:

O planejamento é absolutamente necessário para a promoção do desenvolvimento. As atividades do Estado devem ser coordenadas para o desenvolvimento econômico e social e esta coordenação se dá por meio do planejamento, que não se limita a definir diretrizes e metas, mas determina, também, os meios para a realização destes objetivos.²

Somente por meio da ação governamental coordenada e planejada é possível seguir um rumo e otimizar a aplicação dos recursos humanos e materiais para atingir os objetivos almejados. Uma administração caótica só chegará a um resultado esperado por uma coincidência de fatores, e ainda assim com elevado desperdício e uma baixa relação custo-benefício – em desacordo, portanto, com o princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da Constituição.

A implementação do planejamento da ação governamental dá-se por meio das leis de natureza orçamentária que, atualmente, com o desenvolvimento das técnicas de orçamento por programas, associadas a sistema de leis que se vinculam para estabelecer políticas de longo prazo, permitem que se construa um sistema jurídico que dá sustentação ao planejamento da administração pública.

O orçamento por programas, produto do desenvolvimento e aperfeiçoamento de técnicas orçamentárias ocorridas ao longo das últimas décadas, especialmente após a Segunda Grande Guerra, tem como elemento essencial a previsão de recursos no orçamento destinados ao cumprimento de programas de governo, vinculando a autorização para o gasto público à realização dos referidos programas, com seus objetivos, produtos e metas.

A essas técnicas acrescentam-se a utilização de leis orçamentárias com previsão de despesas e fixação de diretrizes para prazos mais longos, como é o caso, no Brasil, do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que serão abordadas com mais detalhes nos itens seguintes.

No Brasil, alguns fatos merecem destaque no que tange ao desenvolvimento do planejamento na administração pública, estreitamente vinculado à organização do sistema de contas públicas e da administração pública de forma geral.

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938 pode ser considerada um marco inicial do desenvolvimento das técnicas or-

2 *Desigualdades...*, p. 191.

çamentárias e da modernização da administração pública, permitindo que se iniciasse o planejamento das atividades governamentais. Seguem-se a elaboração de diversos planos de investimento governamental de longo prazo, como o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939), o Plano de Obras e Equipamentos (1943), o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia – 1950) e o Programa de Metas (1956), além de outros, até que se implementassem os Planos Plurianuais, após a sua previsão na Constituição de 1988.

José Luiz Pagnussat sintetiza bem a evolução do sistema de planejamento governamental no Brasil, identificando quatro fases:

a primeira, orçamentária, de elaboração de diagnósticos e de estruturação das bases do chamado Estado nacional-desenvolvimentista, nos anos 30 e 40; a segunda, desenvolvimentista, com a implementação de planos nacionais voltados para a industrialização e consolidação da infraestrutura; a terceira, com o objetivo de estabilização econômica, nos anos 80 e início dos anos 90; e a quarta, de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do PPA, a partir do final dos anos 90.³

Importante também foi a participação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 5 de maio de 2000) nessa evolução, como se verá.

3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O PLANEJAMENTO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

De início, a Lei de Responsabilidade Fiscal cuida do planejamento da ação governamental, especificando regras das já existentes leis orçamentárias, a saber: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Estas três leis de natureza orçamentária, em seu conjunto, obrigam o Estado a manter uma política de gestão de recursos públicos planejada, haja vista que cada ação governamental é precedida de previsão nos respectivos diplomas legais, de modo a se ter um direcionamento previamente definido da política de governo.

Não inovou nesse aspecto com relação ao que já havia sido determinado pela Constituição de 1988, em que já se tinha delineado esse arcabouço jurídico para

³ Introdução. In GIACOMONI; PAGNUSSAT. *Planejamento...*, p. 26.

sustentar um sistema planejado de administração das finanças públicas dos entes da Federação.

Por um lado, até pecou a lei publicada ao não complementar o texto constitucional no que se refere ao plano plurianual, instrumento jurídico fundamental para o sucesso dessa sistemática, e que, por ter sido inovação trazida pelo legislador constituinte, não tinha – como ainda não tem – regulamentação. A legislação ainda vigente que estabelece normas para elaboração e controle dos orçamentos públicos é a Lei 4.320, de 1964, editada há mais de 40 anos – anterior, portanto, à instituição do plano plurianual. E, não tendo sido editada a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, que expressamente faz referência à edição de lei complementar para dispor sobre a elaboração e organização do plano plurianual, permanece esse dispositivo com escassas normas que o regulamentam, como é o caso do art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que prevê a vigência e os prazos de apresentação e aprovação da proposta de lei no âmbito federal.

Por outro lado, aperfeiçoou, e muito, o planejamento da ação governamental com a ampliação das funções da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA), como se poderá observar nos itens seguintes.

4. A CONSTITUIÇÃO E O REGIME JURÍDICO DO PLANEJAMENTO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

A Constituição Federal cuida do planejamento da ação governamental basicamente por meio das leis orçamentárias, previstas no artigo 165, que estabelece um sistema coordenado composto por três leis: o plano plurianual, atualmente vigente para o período de um mandato de quatro anos⁴, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, que são obrigatórias para todos os entes da Federação.

4.1 O plano plurianual (PPA)

O plano plurianual, principal documento legislativo em matéria de planejamento da ação governamental, tem a função de estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as

⁴ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 35, § 2º, I.

despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF, art. 165, § 1º).

Não obstante o texto faça referência expressa à administração pública *federal*, trata-se de norma de caráter nitidamente nacional, sendo, portanto, aplicável a todos os entes da federação⁵.

Faltam referências na legislação infraconstitucional à sua regulamentação, uma vez que a lei complementar que caberia fazê-lo, ao qual se refere expressamente o art. 165, § 9º, I, da CF⁶, com já mencionado, ainda não foi editada, estando referidas questões reguladas pela Lei 4.320, de 1964. Esta lei apenas menciona o “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” (art. 23), que pode ser considerado um precursor do plano plurianual, sem, contudo, ter exatamente as mesmas características. E a LRF teve vetado o único de seus artigos – art. 3º – que compunha a seção dedicada a dele tratar.

Sendo assim, seu regime jurídico é dado pela interpretação dos dispositivos constitucionais e legais que lhe são aplicáveis, e que permitem compor um sistema de normas que lhe dão rumo e coerência.

Trata-se de lei de iniciativa do Poder Executivo (CF, art. 165, I e 84, XXIII), a ser encaminhada até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato⁷ para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente (ADCT, art. 35, § 2º, I), e apreciada pelas duas Casas do Congresso Nacional (CF, art. 166, *caput* e 48, II), sem a possibilidade de uso de medidas provisórias (CF, art. 62, § 1º, I, *d*).

Embora editado sob a égide de texto constitucional pretérito, o Decreto-lei 200, de 1967, ao organizar a administração pública federal, foi claro ao prever um sistema de planejamento, erigido à condição de princípio fundamental da administração pública (art. 6º, I), e dedicou seu primeiro capítulo ao tema, estabelecendo que a ação governamental seja planejada, tendo como instrumentos o plano geral

5 Vários dispositivos da legislação infraconstitucional, entre os quais, apenas para exemplificar, o art. 5º da LRF, fazem referência ao plano plurianual de todos os entes da Federação.

6 “Cabe à lei complementar 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 orçamentária anual”

7 na esfera federal; admitem-se prazos diferentes em Estados e Municípios, como se pode constatar de Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais dispendo de forma diversa.

de governo, programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, o orçamento-programa anual e a programação financeira de desembolso (art. 7º). Várias de suas diretrizes são plenamente válidas, como as que orientam a coordenação, descentralização e controle das atividades da administração pública.

A Lei Federal 10.180, de 2001, ao dispor sobre os sistemas de planejamento e de orçamento federal, estabeleceu normas que organizam a administração pública federal para fins de elaboração e acompanhamento do plano plurianual, delineando as funções dos diversos órgãos envolvidos, prevendo atribuições e responsabilidades. Embora não obrigue os demais entes da Federação, a lei cria um modelo a ser seguido para fins de organização do sistema de planejamento da administração pública.

O plano plurianual deve prever, como determina a Constituição, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital, o que foca sua atuação nos gastos da administração pública cujo propósito "é o de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em uso, como é o caso dos investimentos e inversões financeiras, respectivamente, e que constituirão, em última análise, incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial"⁸. Direciona-se, portanto, às despesas que têm relevância no longo prazo e são importantes para definir os rumos da administração pública no futuro. Baliza também os planos e programas nacionais, regionais e setoriais (CF, art. 165, § 4º), exercendo papel fundamental no planejamento das políticas públicas que visem a reduzir as desigualdades sociais e regionais, em cumprimento a um dos objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição (inciso III).

Mas não é somente o plano plurianual o instrumento jurídico de planejamento da administração pública, pois, como já referido anteriormente, ampliaram-se nesse sentido as funções das demais leis de natureza orçamentária.

8 Conceito de despesas de capital, segundo Heilio Kohama (*Contabilidade...*, p. 111).

4.2 A lei de diretrizes orçamentárias (LDO)

Criada inicialmente com a função de estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual (CF, art. 165, § 2º), a LDO teve ampliado seu campo de atuação no âmbito do planejamento.

A obrigatoriedade de conter os anexos de metas e riscos fiscais são exemplos que deixam claro esse novo papel.

O art. 4º, § 1º da LRF, que criou o Anexo de Metas Fiscais, estabelece a exigência desse documento como parte integrante da LDO, tendo como conteúdo, de interesse para o aspecto de planejamento, a previsão de metas anuais de receitas, despesas e dívida pública. Previsões para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Sendo assim, além da exigência da fixação, por lei, das referidas metas, são estabelecidas para o período de um triênio; considerando a renovação anual da LDO, isso cria um sistema bem mais rígido de planificação da ação governamental do que havia com a publicação do plano plurianual, não renovado anualmente, com previsões para o período de quatro anos do mandato.

Além disso, o Anexo de Metas Fiscais, ao compreender também avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, avaliação da situação financeira e atuarial da previdência social, fundos públicos e programas estatais, bem como demonstrativo das renúncias de receitas e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, exige do administrador atenção e respeito às regras de gestão fiscal responsável, que somente se tornam eficazes com uma gestão planejada e eficiente.

O Anexo de Riscos Fiscais (LRF, art. 4º, § 3º) contém a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, com eventuais providências a serem tomadas. A previsão de riscos é inerente a todo e qualquer sistema de planejamento, fazendo deste anexo, agora obrigatório na LDO, peça importante no sistema de planejamento da ação governamental.

A LDO deve ainda vir acompanhada de anexo que contenha os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, e as metas de inflação (LRF, art. 4º, § 4º), informações imprescindíveis para adequar a execução orçamentária ao que foi estabelecido na lei orçamentária anual.

Constata-se, das inovações introduzidas pela LRF na LDO, a preocupação em fazer desta última um instrumento cada vez mais relevante no sistema de planejamento da ação governamental.

4.3 A lei orçamentária anual (LOA)

A lei orçamentária anual, de há muito, tendo em vista sua nova concepção, tem papel fundamental no planejamento da ação governamental.

A Lei 4.320, de 1964, em seu art. 2º, estabelece que “A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo”, deixando clara a adoção da técnica de orçamento por programas e sua função como instrumento de planejamento, o que é corroborado pelo disposto no art. 7º do Decreto-lei 200, de 1967. O Decreto 2.829, de 1998, ao estabelecer normas para a elaboração e execução das leis orçamentárias na esfera federal, determina que toda ação finalística do governo federal seja estruturada em forma de programas (art. 1º).

As despesas são dispostas na lei orçamentária em diversos demonstrativos, conforme classificações adotadas na legislação, de modo a permitir ao administrador que tenha uma visualização clara dos gastos públicos, facilitando direcioná-las para atingir de forma mais eficiente os objetivos traçados e tornando-as mais transparentes. Dentre as classificações adotadas, cabe destacar, para a finalidade de planejamento, a classificação funcional e por programas, que dá ênfase aos objetivos e às metas do Governo.

A técnica de orçamento por programas, ou orçamento-programa, consiste em um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais, consubstanciando-se em um documento

em que se designam os recursos de trabalho e financeiros destinados à execução dos programas, subprogramas e projetos de execução da ação governamental, classificados por categorias econômicas, por função e por unidades orçamentárias.⁹

9 SILVA, José Afonso da, *Orçamento-programa...*, p. 41.

Desse modo, os recursos públicos passam a ter sua previsão orçamentária destinada ao cumprimento dos diversos programas de governo, o que vincula os valores à realização dos referidos programas e cumprimento das respectivas metas.

Como já expus anteriormente¹⁰, é

difícil identificar a origem dessa técnica com precisão, uma vez que resultou de aperfeiçoamentos de técnicas orçamentárias ao longo do tempo; no entanto, alguns fatos, por serem relevantes em seu processo de desenvolvimento, devem ser destacados. O governo americano deu grandes contribuições no período do pós-guerra com os trabalhos realizados pela Comissão Hoover (*Commission on Organization of Executive Branch of the Government*) e pelo Bureau de Orçamento (*Office of Management and Budget*), tendo essa Comissão expedido relatório no qual constava como primeira recomendação a adoção de orçamento baseado em funções, atividades e projetos. Em 1955, houve uma segunda Comissão Hoover, que examinou os avanços alcançados com as modificações nas técnicas orçamentárias e manteve a orientação no sentido de sua adoção por todas as esferas de governo do país¹¹. Em manual publicado em 1955, a técnica de orçamento-programa foi sistematizada pela Organização das Nações Unidas (ONU).¹²

Cada um dos programas de trabalho do governo, em que se desdobra o orçamento, e para os quais são consignadas dotações, contém “um objetivo e indicador que quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo. A partir do programa são identificadas as *ações*, sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta”¹³.

Sendo assim, cria-se um mecanismo que obriga o administrador público a prever com antecedência o que pretende realizar, de forma clara e precisa, uma vez que a destinação de recursos passa a ser autorizada tão somente para o cumprimento dos objetivos pretendidos, tornando imperioso o planejamento.

10 CONTI, José Mauricio, *A autonomia financeira...*, p. 58-59.

11 BURKHEAD, *Orçamento público*, p. 177-179.

12 GIACOMONI, *Orçamento público*, p. 152.

13 BRASIL, Ministério do Planejamento, *Manual Técnico de Orçamento...*, p. 8.

Evita-se, dessa forma, o que se vê em larga escala na administração pública, que são as soluções para problemas passados, tomadas de improviso, por leigos em administração pública, sem estudos e sem a aplicação de técnicas modernas, o que contraria os princípios básicos de uma ação planejada, e leva ao desperdício de recursos públicos, à perpetuação dos problemas e à consequente falta de responsabilidade na gestão fiscal.

A relevância da participação da lei orçamentária anual no sistema de planejamento dá-se ainda por outros mecanismos que devem ser destacados.

O art. 5º da LRF exige a compatibilidade do projeto de lei orçamentária com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, e de dois demonstrativos importantes para o bom funcionamento do sistema.

O primeiro deles é o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas que constam do Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 5º, I). Com a presença deste demonstrativo, torna-se necessário que os programas integrantes da lei orçamentária se vinculem ao que foi previamente previsto na LDO, evitando, assim, desvios na condução do planejamento.

O outro é o demonstrativo de gastos tributários (CF, art. 165, § 6º e LRF, art. 5º, II), destinado a prever as várias formas de renúncia de receitas e as respectivas medidas compensatórias adotadas, a fim de impedir que ocorram quedas de arrecadação que comprometam o cumprimento dos objetivos e metas previstos, e, conseqüentemente, do planejamento adotado.

4.4 Arrecadação, despesa e planejamento

Outras normas merecem destaque, por contribuírem, ainda que indiretamente, para o planejamento da ação governamental.

A previsão e a autorização dos gastos que são formalizadas na lei orçamentária estão diretamente vinculadas à arrecadação dos recursos, elemento essencial do orçamento, uma vez que as receitas condicionam e limitam as despesas, não somente no momento do cálculo para a elaboração da lei orçamentária, mas também e principalmente ao longo da execução orçamentária.

Sendo assim, aumenta a importância das normas que tratam do assunto, no que a LRF inovou.

É o caso de seu art. 12, que traz normas rígidas regulando as previsões de receita, atividade própria do Poder Executivo, obrigando a tornar os números mais próximos da realidade e evitando eventual uso indevido da inevitável discricionariedade, cujos limites passam a ficar bem mais estreitos.

Também, no que se refere à arrecadação, os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) terão de instituir e arrecadar *todos* os tributos de sua respectiva competência constitucional, sob pena de ficarem impedidos de receber transferências voluntárias (art. 11 da LRF). É norma que obriga os entes da Federação a exercerem plenamente sua competência tributária, evitando assim que o desajuste das contas públicas ocorra por falta de arrecadação decorrente do não exercício do poder de obter recursos com suas próprias fontes. É importante também para lhes conferir maior autonomia financeira e estabilidade na arrecadação, pois passam a ter menor dependência das transferências obrigatórias ou voluntárias dos outros entes da Federação, transferências estas que são mais instáveis e, por conseguinte, dificultam o planejamento.

A limitação da ação do administrador público, no que se refere à geração e ao aumento das despesas, é objeto de rigorosa regulamentação pela LRF. O art. 16 traz exigências no que tange às ações governamentais que acarretem aumento de despesa, exigindo estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, declaração do ordenador de despesa de que há adequação com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO, devendo estar conforme suas diretrizes, seus objetivos, suas prioridades e metas. Ou seja, a criação de despesa nova terá de ser planejada – somente poderá ocorrer se houver recursos disponíveis no curto e no médio prazos, com a garantia de que a arrecadação será suficiente para cobri-la. Não há mais como continuar a prática de geração de despesas novas sem a competente previsão de suficiência de receitas para cobri-las, sob pena de ilegalidade, por infringência da LRF.

Maior ainda é o rigor com relação às despesas de caráter continuado, que só poderão ser efetuadas, nos termos do art. 17, mediante prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro e comprovação de que não afetarão as metas de resultados fiscais.

4.5 O sistema de planejamento da ação governamental e a vinculação entre as leis orçamentárias

O adequado funcionamento do sistema de planejamento da ação governamental construído pelo nosso ordenamento exige um conjunto coeso de normas que lhe deem sustentação.

A interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais permite que se constate haver no Brasil um eficiente ordenamento jurídico em que se funda o planejamento do setor público.

A Constituição prevê, no art. 165, a existência das três leis de natureza orçamentária a que já se fez referência anteriormente.

Não obstante sejam elas da mesma espécie no âmbito do processo legislativo – são todas leis ordinárias (CF, art. 59, III) – e, portanto, formalmente sem vínculo de subordinação hierárquico entre si, não é essa a interpretação que se deve extrair da análise sistemática do texto constitucional.

A Constituição permite essa conclusão. Em seu texto, vemos que a lei orçamentária deve ser elaborada de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, conforme dispõem os arts. 165, § 7º e 166, § 3º, I.

No mesmo sentido está a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu artigo 5º, não deixa margem a dúvidas: “O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar”.

A obrigatoriedade de observância do que estabelece o plano plurianual também vale para a lei de diretrizes orçamentárias, consoante se pode constatar do disposto no art. 166, § 3º, I.

A isso se acrescentem as proibições de realização de despesas públicas sem a competente previsão nas leis de natureza orçamentária, como preveem o art. 167, I e §1º da Constituição e artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sendo assim, não restam dúvidas quanto à efetividade das leis orçamentárias no que tange à autorização de gastos públicos, e também à necessidade de coordenação entre elas, de modo que as previsões do plano plurianual condicionem a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias que, por sua vez, delimita os parâmetros a serem seguidos pela lei orçamentária anual.

É interessante e relevante notar que o Brasil, diferentemente de grande parte dos outros países, adota um sistema de planejamento fundado em leis, e não em atos administrativos, o que o torna mais democrático, pois insere o Poder Legislativo no planejamento governamental, que não fica a cargo exclusivo do Poder Executivo.

Com isso, identificamos um sistema jurídico de normas que, não obstante necessite de aperfeiçoamentos, uma vez que pode ser considerado incipiente e ainda não plenamente consolidado, é mais seguro e democrático do que os encontrados na maioria dos outros países.

5. PLANEJAMENTO PLURIANUAL DE ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS: O CASO DO PODER JUDICIÁRIO

Mais recentemente, observamos o início de uma nova e importante fase no planejamento da ação governamental, que é a transposição das técnicas de planejamento orçamentário, financeiro e administrativo para órgãos da administração pública.

E não poderia ser diferente: a sociedade moderna tornou-se mais dinâmica, exigindo da administração pública uma ação cada vez mais eficiente e competente. Somadas essas e outras circunstâncias à dimensão de alguns órgãos da administração pública, esta só poderá ser eficiente se as técnicas de planejamento forem aplicadas também a esses órgãos, especialmente àqueles dotados de alto grau de autonomia, em que se torna pouco viável a imposição de normas e procedimentos. É o caso, por exemplo, dos Poderes da República, dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas.

Nesse quadro, cabe destacar a situação do Poder Judiciário, que soma as características de ter grandes dimensões, alto grau de autonomia e prestar serviços públicos relevantes, e para elevado número de pessoas.

Apenas para que se tenha uma noção, o Poder Judiciário do Estado de São Paulo administra um montante de recursos da ordem de R\$ 5.176.147.300,00 (Lei Estadual 13.916, de 22.12.2009), volume que equivale, e muitas vezes supera, ao de vários entes da Federação, inclusive Estados-membros (Alagoas, com R\$ 5,7 bilhões; Sergipe, com R\$ 5,2 bilhões – Lei 6.568; Piauí, com R\$ 4,6 bilhões –

Lei 5.832; Rondônia, com R\$ 4,1 bilhões – Lei 2.009; Roraima, com R\$ 1,5 bilhão – Lei 701) e de muitos dos mais importantes municípios (Curitiba, com R\$ 3,7 bilhões – Lei 13.073; Fortaleza, com R\$ 3,4 bilhões - Lei 9.440; Recife, com R\$ 2,3 bilhões – Lei 17.509), bem como de relevantes órgãos públicos (Senado Federal, com R\$ 2,7 bilhões).

Ou seja, trata-se de Poder que integra a administração pública do Estado de São Paulo, mas é maior do que vários entes da Federação.

Torna-se evidente que deve seguir as normas e técnicas de planejamento, pois não faz nenhum sentido exigir de um ente da Federação de pequenas dimensões, como é o caso da grande maioria dos municípios brasileiros, a observância de um planejamento, deixando-se de lado um órgão da administração que, não obstante integre um ente da Federação, tem dimensões gigantescas.

Essa questão já foi percebida: Rêmolo Letteriello, desembargador e ex-presidente do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, mostra a necessidade de um plano plurianual para aquela Corte, que teria a finalidade, inclusive, de permitir um maior acompanhamento das ações desenvolvidas por aquele Poder – ações que, promovidas de maneira desconexa e sem plano, ficam alheias a formas eficazes de controle¹⁴. No mesmo sentido se manifesta o juiz Edivan Rodrigues Alexandre, do Estado da Paraíba¹⁵.

O tema veio a ser objeto de discussão no 2º Encontro Nacional do Judiciário, realizado no dia 16 de fevereiro de 2009, em Belo Horizonte, tendo o Conselho Nacional de Justiça relacionado dez metas nacionais a serem alcançadas pelo Poder Judiciário em 2009, sendo a primeira delas, justamente, “Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 05 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial”¹⁶, o que se concretizou com a Resolução CNJ nº 70, de 18.3.2009.

A Resolução 70 do Conselho Nacional de Justiça institucionalizou a obrigatoriedade de um planejamento estratégico plurianual para todo o Poder Judiciário, evidenciando a importância e relevância do planejamento de médio e longo prazos

14 LETERIELLO, *O Orçamento...*, p. 108-115.

15 ALEXANDRE, *Plano Plurianual para a Administração do Poder Judiciário*.

16 <<http://www.tj.sp.gov.br/noticias>>, notícia datada de 27.2.2009. Acesso em: 12.3.2009.

na administração pública, a ser aplicado não apenas ao ente da Federação, mas também aos órgãos que o integram, no caso, o Poder Judiciário.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vive hoje um momento importante e decisivo em matéria de planejamento.

Uma vez concretizada a estabilidade monetária, e implantadas normas rígidas no tocante à responsabilidade na gestão fiscal, começam a se tornar realidade as ações voltadas a estabelecer um ordenamento jurídico eficaz em matéria de planejamento da ação governamental. Com isso, dá-se um grande avanço nos passos que se iniciaram algumas décadas atrás, com as incipientes tentativas de institucionalizar o planejamento em nossa administração pública.

A efetiva implantação, com seriedade e competência, das normas e técnicas de planejamento da ação governamental, em todos os entes da Federação, das várias esferas de governo, e por todos os Poderes e órgãos independentes, é um passo fundamental para o desenvolvimento de nosso País, e essa oportunidade não pode ser desperdiçada.

BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRE, Edivan R. *Plano Plurianual para a Administração do Poder Judiciário*. In: <<http://www.ampb.org.br/artigos/ver/16>>. Acesso em: 3mar. 2009.

ANDRADE, Maria Aparecida Menezes de. *Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o sistema de planejamento governamental*. Disponível em: <www.tce.ba.gov.br>. Acesso em: outubro de 2009.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do setor público*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: *Revista do Serviço Público* 47(1), janeiro de 1996. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br>.

CAVALCANTI, Márcio Novaes. *Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo César. *O planejamento governamental na LRF como forma da aplicação do gerenciamento por resultados e o equilíbrio das contas públicas*. O planejamento estratégico público. Gramado: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, agosto de 2001. In: <www.dco.uem.br>.

CHAER, Ana Carolina L; AZEVEDO, Joel S. F.; BONIFÁCIO, Ivan G. *Projeto de gestão estratégica do Poder Judiciário do Brasil*. II Congresso Consad de Gestão Pública – painel 24. Disponível em: <www.seplag.rs.gov.br>.

CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos públicos*. A Lei 4320/1964 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.

_____. *Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos jurídicos*. Londrina (PR), site do Instituto de Direito Tributário de Londrina <www.idtl.com.br>. Disponível desde julho 2004.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L. (orgs.). *Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília: ENAP, 2006.

HENRIQUES, Elcio Fiori. *O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da USP. São Paulo: edição do autor, 2009.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública*. São Paulo: Atlas, 1998.

MARTINS, Ives G. S. e NASCIMENTO, Carlos V. (Org.) *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LETIERIELLO, Rômulo. O Orçamento e a Administração dos Tribunais. In: *Revista CEJ*, Brasília, n.13, p. 108-115, jan./abr. 2001.

- MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e impacto dos déficits públicos para as gerações futuras. Salvador: *Revista Diálogo Jurídico*, n. 14, jul-ago 2002. In: <www.direitopublico.com.br>.
- NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- OLIVA, Carlos. *Fiscal responsibility laws: how broad should they be?* Rio de Janeiro: Seminário CEPAL/BNDES, novembro de 2001.
- PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. Controle orçamentário e eficácia do planejamento estatal. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 3, set-nov 2005. In: <www.direitodoestado.com.br>.
- PREMCHAND. A. *Government budgeting and expenditure controls. Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1983.
- ROCHA, Valdir de O (coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.
- SABBAG, César. *Orçamento e desenvolvimento*. Campinas: Millenium, 2007.
- SHAH, Anwar (editor). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: The World Bank, 2007.