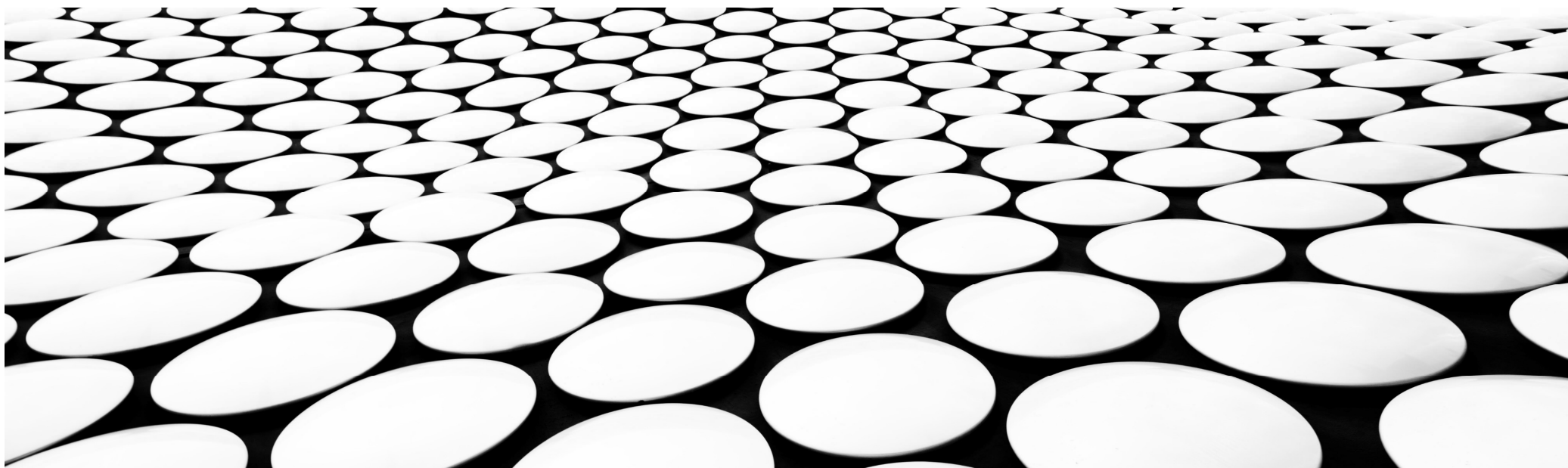


---

# O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

JOSÉ MAURICIO CONTI



# O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

**JOSÉ MAURICIO CONTI**



---

# PLANEJAMENTO DO SETOR PÚBLICO – NOÇÕES FUNDAMENTAIS

- IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO PARA O SETOR PÚBLICO
  - Máquina pública de grandes dimensões e complexidade
  - Orientação dos gestores
  - Viabiliza a coordenação e cooperação de entes e órgãos
  - Fixação de direção, rumos e estratégica para a condução do Estado
  - Instrumento imprescindível para atingir os objetivos constitucionais estabelecidos no art. 3º.

---

# PLANEJAMENTO DO SETOR PÚBLICO – EVOLUÇÃO HISTÓRICA - BRASIL

- Planejamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal
- *LRF – Objetivos básicos:*
  - Redução do déficit público
  - Estabilização do montante da dívida pública
  - Gestão fiscal responsável: prevenir riscos e corrigir desvios capazes de levar ao desequilíbrio das contas pública
- *LRF – Princípios e diretrizes*
  - Planejamento da ação governamental
  - Limitação das despesas públicas (despesas com pessoal e dívida pública)
  - Transparência fiscal

---

# PLANEJAMENTO E RESPONSABILIDADE FISCAL NA CONSTITUIÇÃO

- Planejamento governamental
  - *Planos econômicos nacionais e regionais (art. 174)*
  - *Planejamento setorial*
  - *Planejamento orçamentário (art. 165)*
    - . Plano plurianual (PPA)
    - . Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
    - . Lei Orçamentária Anual (LOA)

---

# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

- Planejamento econômico governamental
  - Planejamento do desenvolvimento econômico nacional – maior densidade axiológica e decisão política
  - Planejamento do Estado
  - Planos nacionais
  - Determinante para todo o setor público (abrange todos os entes federados) e indicativo para o setor privado
- CF, art. 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e *planejamento*, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”

---

# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

- Planejamento orçamentário da Administração Pública
  - Organização federativa: União, Estados, DF e Municípios – vários entes federados
  - Cada ente federado tem sua administração pública própria com respectivos órgãos
  - Finanças públicas organizam-se por meio das leis orçamentárias, em cada ente federado (PPA, LDO e LOA)
  - As leis orçamentárias aplicam-se à administração pública
  - Caráter instrumental – dar eficácia aos objetivos do Estado e ao planejamento nacional



# PLANEJAMENTO DO SETOR PÚBLICO

- SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- Leis orçamentárias
  - Plano Plurianual (PPA)
  - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
  - Lei Orçamentária Anual (LOA)



---

# PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- PLANO PLURIANUAL (PPA)
  - Constituição, art. 165, par 1º
  - Estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
  - Período: um mandato (4 anos)
  - Vigência: início do segundo ano do mandato até o final do primeiro exercício do mandato subsequente
  - Tramitação: proposta quatro meses antes de findo o exercício financeiro e aprovação até o final da sessão legislativa (ADCT, art. 35, § 2º, I)

# PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)
  - CONSTITUIÇÃO, art. 165, par. 2º (redação alterada pela EC 109/2021):
  - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
  - Vigência: anual (com efeitos que se estendem)
  - Tramitação: proposta oito meses e meio antes do fim do exercício financeiro e aprovação até o final do primeiro período da sessão legislativa (ADCT, art. 35, § 2º, II)

---

# PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS:** novas funções acrescentadas pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal)
  - Equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, I, a)
  - Estabelecimento de critérios para limitação de empenho - “contingenciamento” (art. 4º, I, b)
  - Regulamentar o controle de custos e avaliação de resultados (art. 4º, I, e)
  - Fixação de condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, f)
  - Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 1º)
  - Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, § 3º)
  - Anexo de agregados fiscais e investimentos (CF, art. 165, § 12º)

---

# PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
- Constituição, art. 165, par. 5º
  - Orçamento fiscal
  - Orçamento de investimento
  - Orçamento da seguridade social
- Vigência: anual – exercício financeiro (ano civil)
- Tramitação: proposta quatro meses antes de findo o exercício financeiro e aprovação até o final da sessão legislativa (ADCT, art. 35, § 2º, III)
- Previsões de despesas de investimentos plurianuais (CF, art. 165, § 14º)

---

# PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PLURIANUALIDADE

- Planejamento orçamentário pressupõe *periodicidade* – delimitação de tempo para registro das atividades financeiras, a fim de permitir o cumprimento das funções de controle, gestão e planejamento.
- Anualidade é insuficiente para programar a atividade financeira do Estado – necessidade da *plurianualidade* para o moderno planejamento orçamentário.
- Investimentos e programas de duração continuada têm perspectivas superiores a um exercício financeiro.
- “A programação plurianual constitui a síntese mais avançada das concepções orçamentárias modernas” (M. BOUVIER).

---

# PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PLURIANUALIDADE

- Planejamento orçamentário
  - Curto prazo – anualidade
  - Médio prazo – em torno de cinco anos
  - Longo prazo – em geral a partir de dez anos
- Integração planejamento e orçamento
  - Compatibilização e coesão entre anualidade e plurianualidade (Cabral de Moncada)

---

# PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PLURIANUALIDADE

- O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE
  - Lei 4320/1964, art. 2º: o exercício financeiro coincide com o ano civil
  - Necessidade de um período de tempo para delimitar temporalmente o exercício da atividade financeira e permitir o planejamento, gestão e controle
  - Gestão pública atual não se ajusta à anualidade rígida: obras públicas, políticas públicas e contratos administrativos ultrapassam o exercício financeiro
  - Mitigação e reinterpretação da anualidade

---

# PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PLURIANUALIDADE

- Inconsistências da anualidade orçamentária

- *Gastos apressados de final de ano*

Método do orçamento incremental incentiva o esgotamento das dotações orçamentárias, gerando gastos desnecessários, inadequados e de baixa qualidade com a finalidade de impedir o corte de recursos no orçamento subsequente.



---

# PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PLURIANUALIDADE

- Inconsistências da anualidade orçamentária

- *Restos a pagar* (L 4320, art. 36; LRF, art. 42)

Compromissos no final do ano de fazer pagamentos de despesas empenhadas no exercício, deixando-os para que se concretizem no exercício financeiro seguinte, onerando o próximo orçamento.

Criação de verdadeiro “orçamento paralelo”, com pouca transparência e controle.

---

# PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PLURIANUALIDADE

- Planejamento deslizando
  - Recomendado pela OCDE, a técnica de “planejamento deslizando” consiste em haver um planejamento de médio prazo, como é o caso dos planos plurianuais previstos em nossa legislação, compondo um sistema jurídico em que há normas prevendo a atualização, ano a ano, das previsões, de modo a permitir uma adaptação suave, em que se preservam os princípios do planejamento, mantendo-se a eficácia das normas vigentes.
  - No Brasil, a LDO (lei de diretrizes orçamentárias) tem o anexo de metas fiscais trienal, que cumpre em parte essa função (LRF, art. 4º, § 1º) e anexo de agregados fiscais (CF, art. 165, § 12º - EC 102); a LOA (lei orçamentária) poderá conter previsão dos investimentos plurianuais para exercícios seguintes (CF, art. 165, § 14 - EC 102).

---

# PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PLURIANUALIDADE

- Sistema de planejamento orçamentário no Brasil: coesão lógica entre as normas de planejamento
- PPA, LDO e LOA são leis ordinárias de cada ente federado, com mesma hierarquia formal entre si e entre os entes federados
- PPA – médio prazo – 4 anos
- Vínculo lógico-sistemático entre elas e uma integração que lhes dá coesão e integração
- LOA compatível com PPA e LDO (CF, art. 165, § 7º, e 166, § 3º, I)
- LDO compatível com o PPA (CF, art. 166, § 4º)
- LRF, art. 5º - compatibilidade entre PPA, LDO e LOA

---

## **NORMAS DE PLANEJAMENTO – ASPECTOS CONTROVERTIDOS**

- *Relações temporais e hierárquicas entre as normas de planejamento*
  - Normas de planejamento nacional de longo prazo
  - Normas de planejamento orçamentário da administração pública de médio prazo – PPA
  - Normas de vinculação entre planejamento e orçamento – LDO
  - Leis orçamentárias anuais - LOA

---

## **NORMAS DE PLANEJAMENTO – ASPECTOS CONTROVERTIDOS**

- *Planejamento econômico governamental*
  - Normas longo prazo
  - Aplicação nacional, abrangendo todos os entes da federação
  - Afeta o Estado, não apenas a administração pública
  - Conteúdo não exclusivamente orçamentário
  - Ex: Plano Nacional de Educação

---

## **NORMAS DE PLANEJAMENTO – ASPECTOS CONTROVERTIDOS**

- **ASPECTOS DE COMPATIBILIDADE TEMPORAL**
  - Planos Nacionais de longo prazo (ex: PNE – decenal)
  - PPAs de médio prazo – 4 anos – descoincidência dos PPAs federais e estaduais com os municipais – períodos diferentes por razões eleitorais.
  - Inconsistência do art. 165, § 4º da Constituição
  - Relação horizontal de coordenação e integração, cada um cumprindo suas distintas funções nos respectivos campos materiais

---

## **NORMAS DE PLANEJAMENTO – ASPECTOS CONTROVERTIDOS**

- **COMPATIBILIDADE TEMPORAL – O PRIMEIRO ANO DE MANDATO**
  - Está em vigor o PPA do mandato anterior
  - No 1º semestre é aprovado a LDO, para valer no exercício seguinte
  - No final do ano, é aprovado o novo PPA, também para valer no exercício seguinte
  - Falta de sincronia que exige ajustes legislativos a fim de compatibilizar e dar coesão à lógica do sistema

---

## **NORMAS DE PLANEJAMENTO – ASPECTOS CONTROVERTIDOS**

- **PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E COMPATIBILIZAÇÃO INTERNA (INTRAGOVERNAMENTAL)**
  - Multiplicidade de normas de planejamento de setores, áreas, órgãos e poderes
  - Planejamento estratégico do Poder Judiciário – compatibilização envolvendo poderes independentes
  - Planejamentos setoriais – as políticas públicas multissetoriais





# NORMAS DE PLANEJAMENTO E FEDERALISMO

- Planejamento orçamentário interfederativo
  - Hipóteses de planejamento organizado em âmbito nacional – estruturação normativa aplicável a toda a federação
  - Leis de caráter nacional – planejamento setorial (ex: Plano Nacional de Educação)
  - Estatuto da Metrópole – prevê planejamento de políticas públicas em regiões metropolitanas e sistema de governança federativa por lei complementar

---

# NORMAS DE PLANEJAMENTO E FEDERALISMO

- Planejamento interfederativo - Horizontalidade das normas de planejamento orçamentário da administração pública
- Inexistência de hierarquia e subordinação entre entes federados
- Necessidade de coordenação e cooperação
- Políticas públicas interfederativas e multissetoriais – agendas transversais

---

# PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FEDERALISMO

- *Instrumentos de cooperação federativa*
  - PPA 2004-2007 previu os “pactos de concertação”
  - Plano Nacional de Cultura – “acordos de cooperação federativa”
  - Transferências intergovernamentais voluntárias – federalismo cooperativo

---

# PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FEDERALISMO

- *As transferências voluntárias no federalismo cooperativo e o planejamento*
  - Planejamento e operacionalização da política pública centrada no órgão/ente transferidor dos recursos
  - Insegurança jurídica para o ente beneficiário, ante a incerteza no fluxo financeiro das transferências
  - Instabilidade política pode impactar na operacionalização das transferências e dificultar o planejamento

---

# PLANEJAMENTO INTRAGOVERNAMENTAL

- Estado dotado de poderes e órgãos com independência e autonomia
- Administração pública de cada ente federado abrange órgãos destinados a cumprir as funções autônomas e independentes do Estado
- Órgãos de grande dimensão administrativa exigem planejamento próprio. Ex: Poder Judiciário
- Necessidade de compatibilização, coordenação e coesão entre o planejamento dos órgãos da Administração Pública com o planejamento nacional e de cada um dos entes federados.

---

## PLANEJAMENTO INTRAGOVERNAMENTAL – O PODER JUDICIÁRIO

- Planejamento intragovernamental – o caso do Poder Judiciário
  - Órgão de grandes dimensões administrativas (maior que muitos Estados da federação e a maior parte dos Municípios)
  - Independência e autonomia constitucionalmente asseguradas, inclusive e especialmente financeira
  - Organização e uniformidade em âmbito nacional – necessidade por várias razões, como a integração entre os Tribunais (ex: informatização)
  - CNJ – Conselho Nacional de Justiça – formula planejamento estratégico de caráter nacional

---

# PLANEJAMENTO INTRAGOVERNAMENTAL – O PODER JUDICIÁRIO

- Planejamento intragovernamental e o Poder Judiciário
  - O Poder Judiciário forma um todo coeso, a ser considerado sob o aspecto de uma organização única, independentemente de sua estrutura se desdobrar no âmbito das unidades em que se compõem a federação brasileira, especialmente no que tange ao planejamento (Min. R. Lewandowski).
  - Planejamento estratégico nacional indicativo, sob comando do CNJ
  - Resoluções CNJ 70/2009, 198/2014 e CNJ 325/2020 – Planejamento Estratégico Nacional do Poder Judiciário

---

# PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS

- Planejamento orçamentário setorial
  - Setorialização da administração pública em áreas temáticas de atuação
  - Atendimento das necessidades públicas por meio da implementação de políticas públicas setoriais
  - Planejamento setorial da atuação do Estado
  - Intersectorialidade das políticas públicas e federalismo – agendas transversais
  - Cooperação e coordenação intersectorial e interfederativa



---

## LIVRO DE REFERÊNCIA – TESE PUBLICADA

- CONTI, José Mauricio. **Planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020. ISBN 978-65-5550-020-2 (impresso). Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/o-planejamento-orcamentario-da-administracao-publica-no-brasil-1640>
- OUTRAS INDICAÇÕES
  - CONTI, José Mauricio. **Levando o Direito Financeiro a sério – a luta continua**. 3ª ed. São Paulo: Blucher, 2019.
  - CONTI, José Mauricio. **A luta pelo Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher, 2022.
  - CONTI, José Mauricio (Coord.). **Orçamentos públicos – a lei 4320/1964 comentada**. São Paulo: RT, 2019.

---

# JOSÉ MAURICIO CONTI

**jmconti@usp.br**



<https://www.facebook.com/josemauricio.conti>



<https://www.linkedin.com/in/josé-maurício-conti-24517b/>



<https://twitter.com/jmauricioconti>



<https://www.instagram.com/josemauricioconti/>