

Planejamento Público à Luz da Lei de Responsabilidade Fiscal

Moacir Marques da Silva
moacirmarques@uol.com.br

Objetivo

- **Objetivo**: apresentar uma reflexão sobre a consistência do planejamento público com enfoque no primeiro ano de mandato
- Vinculação entre a LDO e o PPA
- Eficácia do processo de aprovação da LDO
- Déficit orçamentário e financeiro

Vinculação entre a LDO e o PPA

O planejamento público

- Plano de Governo
- Art. 165/CF. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
 - I. o plano plurianual (ppa); **ESTRATÉGICO**
 - II. as diretrizes orçamentárias (ldo); **TÁTICO**
 - III. os orçamentos anuais (loa). **OPERACIONAL**

Metas qualitativas x metas quantitativas

Planejamento Público - PRAZOS

Peça de Planejamento	Prazo para envio ao Legislativo	Prazo para devolução	Periodicidade
PPA Estratégico	31.08 Apenas no primeiro ano do mandato Art. 3. LRF: 30.04	22.12 17.07	Quadrienal
LDO Tático	15.04	17.07	Anual
LOA Operacional	31.08	22.12	Anual

Fonte: § 2º, do art. 35, do ADCT, da Constituição Federal.

As emendas da LDO

- Como aplicar o § 4º, do art. 166, da Constituição, quando estabelece condições para aprovação de emendas à LDO no primeiro ano de mandato, a saber:
- § 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

LOA plurianual

- Outra situação que reduz a importância da aprovação do PPA é a inclusão do § 14, no art. 165, da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 102, de 26.09.2019, ao estabelecer que:
- A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.
- Princípios da anualidade e exclusividade

CONCLUSÕES

Aprovação da LDO no primeiro ano sem o PPA

(+)

Aprovação de ações plurianuais na LOA

(=)

Redução da importância do PPA no país

Solução: Estados e Municípios devem corrigir a hierarquia dos prazos

Eficácia do processo de aprovação da LDO

Planejamento Público - PRAZOS

Peça de Planejamento	Prazo para envio ao Legislativo	Prazo para devolução	Periodicidade
LDO Tático	15.04	17.07	Anual
LOA Operacional	31.08	22.12	Anual

Princípio da legalidade

Fonte: § 2º, do art. 35, do ADCT, da Constituição Federal.

Elaboração	Vigência	Lei	Publicação
1999	2000	9.811	28.07.1999
2000	2001	9.995	25.07.2000
2001	2002	10.266	24.07.2001
2002	2003	10.524	25.07.2002
2003	2004	10.707	30.07.2003
2004	2005	10.934	11.08.2004
2005	2006	11.178	20.09.2005
2006	2007	11.439	29.12.2006
2007	2008	11.514	13.08.2007
2008	2009	11.768	14.08.2008
2009	2010	12.017	12.08.2009
2010	2011	12.309	09.08.2010
2011	2012	12.465	12.08.2011
2012	2013	12.708	17.08.2012
2013	2014	12.919	24.12.2013
2014	2015	13.080	02.01.2015
2015	2016	13.242	30.12.2015
2016	2017	13.408	26.12.2016
2017	2018	13.473	08.08.2017
2018	2019	13.707.	14.08.2018
2019	2020	13.898	11.11.2019
2020	2021	14.116	31.12.2020 ¹¹
2021	2022	14.194	20.08.2021

LDOs da União

Prazo para encaminhamento do projeto da LOA: **31.08**

Levantamento de 1999 a 2021:

Elaboração	Vigência	Lei	Publicação
2005	2006	11.178	20.09.2005
2006	2007	11.439	29.12.2006
2013	2014	12.919	24.12.2013
2014	2015	13.080	02.01.2015
2015	2016	13.242	30.12.2015
2016	2017	13.408	26.12.2016
2019	2020	13.898	11.11.2019
2020	2021	14.116	31.12.2020

Conclusões

- As LDOs de 2005, 2006, 2013, 2014, 2015, 2016, 2019 e 2020 foram sancionadas após o prazo constitucional de envio do projeto da lei orçamentária ao Poder Legislativo.
- Nesses anos o orçamento foi elaborado com base no respectivo projeto da LDO e não na lei aprovada como deveria ser.
- É possível concluir que a LDO não se apresenta como peça de planejamento fundamental para subsidiar a elaboração da LOA.
- Pouca eficácia no processo de elaboração da LDO.
- **Solução: prever o envio da LOA apenas após a sanção da LDO**

Déficit orçamentário e financeiro

Lei Federal 4.320/64

- Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, aprovada sob a égide da Constituição Federal de 1946.
- Finalidade da lei foi instituir normas gerais de direito financeiro.
- Art. 7º - Em caso de déficit, a LOA indicará as fontes de recursos para cobertura.

Constituição Federal

- Algumas regras procuraram disciplinar a conduta da Administração Pública (incisos II, III e V do art. 167) quando proíbe:
 - *II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*
 - *III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;*
 - *V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;*

LC 101/2000

- Essa lei estabeleceu as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal em seus 75 dispositivos, cujas alterações posteriores não alteraram a essência desse marco legal no país.

Regras

- As metas passariam a partir de 2000 a ser definidas pelas LDOs anuais, peça de planejamento anual intermediária entre o PPA e a LOA.
- **A LDO poderia estabelecer metas para geração de déficits primários?**

Responsabilidade na Gestão Fiscal

Pressupõe:

- Ação **planejada** e **transparente**,
- em que se previnem riscos e corrigem desvios
- capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**

- Mediante cumprimento de metas e obediência a limites e condições para geração da despesa

Lei 10.028, de 19.10.2000 (Lei de Crimes Fiscais)

Equilíbrio das Contas

- Art. 9º - Prevê a limitação de empenhos quando não houver arrecadação suficiente
- → **infração administrativa - LCF**

- Art. 17 – Prevê a geração da despesa com a devida fonte de recursos
- → **nulidade da despesa – art. 21 da LRF**

- Art. 42 – Proíbe a assunção de despesa sem disponibilidade de caixa
- → **crime fiscal - LCF**

Conclusões

- A LDO tem sido utilizada anualmente no sentido de flexibilizar o sistema de gestão fiscal implantado em 2000, estabelecendo regras equivocadas que não possuem amparo no pacto de estabilidade econômica que resultou na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Avaliação do Planejamento

- CF/1988Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
 - I - **avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;**
- LC101/2000/Art. 5º . **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:**
 - EC109/2021/CF/Art. 37/ § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar **avaliação das políticas públicas**, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Imprensa

- *“Depois de um longo período de tramitação no Congresso Nacional, em 17/3/1964 foi sancionada a Lei 4.320/64, que se tornou uma consistente base normativa para os orçamentos públicos. O tempo, todavia, cuidou de torná-la obsoleta.”*
- *“Os planos plurianuais são fantasias, e são inclusive padronizados e comercializados para municípios.”*
- *“Não há como deixar de reconhecer alguns avanços, como a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.”*

FUNDAMENTAL: UNIDADES DE PLANEJAMENTO E CONTROLE INTERNO

Fonte: O ESTADO DE SÃO PAULO. 3/11/22. A anarquia orçamentária. Everardo Marciel. Secretário da Receita Federal 1995 a 2002

“A maioria das pessoas não planeja fracassar, fracassa por não planejar”.

J.L.Beckley

F I M

Suas críticas e sugestões são importantes:
moacirmarques@uol.com.br