

Orçamento, planejamento e gestão: desafios e perspectivas¹

*José Mauricio Conti*²

Juiz de Direito no Estado de São Paulo

Introdução

O orçamento é “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”, nas bem lançadas palavras do Ministro Carlos Ayres Brito.³ Nela estão contempladas as decisões da sociedade sobre os recursos públicos, definindo no que o Estado os utilizará. Dentre as importantes funções da lei orçamentária, destacam-se as de planejamento, gestão e controle. Foi-se o tempo em que a lei orçamentária tinha funções de mera peça contábil, registrando ingressos e saídas de recursos.

Hoje, é instrumento fundamental para o planejamento, o que, no ordenamento jurídico brasileiro, a insere em um sistema mais amplo, que abrange também outras leis de natureza orçamentária: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual – o orçamento propriamente dito.

Viabiliza o controle, ao especificar objetivamente os gastos, permitindo que sejam transparentes aos olhos de todos e ao sistema de fiscalização, contendo informações que devem ser cada vez mais claras e precisas, e, principalmente, úteis, a fim de que todos saibam o que se faz com o dinheiro público. E se inter-relaciona com os instrumentos de gestão pública, uma vez ser indissociável a administração dos recursos, que devem necessariamente estar contemplados nos orçamentos públicos, com as técnicas de gestão voltadas a obter melhores resultados nas ações governamentais.

Cada vez mais a preocupação com o bom uso dos recursos públicos se intensifica. Não somente em razão do cuidado e atenção para evitar desvios de toda ordem, mas também e principalmente pela aplicação eficiente dos recursos, sempre escassos. A disputa pelos recursos é cada vez maior, pois não se concebe mais aumento na arrecadação que pressione a carga tributária, que já atingiu seu limite, nem crescimento da dívida pública, que também não tem mais espaço para se expandir.

Diante disso, é necessária a melhor aplicação dos recursos existentes, como único meio de atender às sempre crescentes necessidades públicas. Sabe-se que muito dinheiro público é desperdiçado por falta de melhor gestão, tornando imprescindível que a administração pública seja mais eficiente, com técnicas mais modernas, associadas a mecanismos de contabilização orçamentária das despesas que favoreçam o gasto público voltado a atender às finalidades para a qual foi destinado.

¹ Texto baseado em outras publicações do autor, conforme indicações bibliográficas ao final.

² Professor de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP. Doutor e Livre-Docente em Direito USP. Bacharel em Direito e em Economia pela USP.

³ STF, ADI-MC 4048-1/DF, j. 14.5.2008, p. 92 dos autos.

Este artigo retoma o tema, já anteriormente desenvolvido em outros textos, da disciplina jurídica do planejamento do setor público e das relações entre os instrumentos de orçamentação e planejamento com o aperfeiçoamento da gestão do Poder Judiciário. No primeiro tópico, será exposta a estrutura jurídica do planejamento orçamentário no Brasil, com seus principais instrumentos e particular atenção para a disciplina constitucional das leis orçamentárias e das normas gerais de direito financeiro. Assim, as funções do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como das leis complementares 4.320/64 e 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Em seguida, se tratará das principais características do planejamento do Poder Judiciário em vista de seu enquadramento jurídico na estrutura orçamentária e nas diretrizes indicadas pelo Conselho Nacional de Justiça para levar a cabo aquelas estratégias.

1. O planejamento orçamentário no direito financeiro brasileiro

O sistema de fiscalização financeira e orçamentária, nos termos previstos em nossa Constituição Federal, artigo 70, preconiza a fiscalização da legitimidade e economicidade do dinheiro público, e o texto constitucional, no art. 37, *caput*, erige a eficiência à condição de princípio que rege a administração pública, que já está há muito tempo desenvolvendo técnicas voltadas a uma fiscalização da qualidade do gasto público.

No mesmo sentido, está a preocupação em adequar os orçamentos públicos a esta nova situação, tornando-os coerentes e compatíveis com a modernização da gestão pública, como se vê dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional voltados a substituir a Lei 4320, de 1964, já alcunhados de “Lei de Qualidade Fiscal” e “Lei de Responsabilidade Orçamentária”. Pretendem tornar as regras sobre os orçamentos públicos mais modernas, contendo novos dispositivos que aperfeiçoam o sistema orçamentário brasileiro, consolidando técnicas voltadas a favorecer a qualidade do gasto público, permitindo mais investimentos públicos e despesas na área social.

Modificações na contabilização orçamentária, com o aperfeiçoamento dos programas, construídos de forma que sejam voltados a resultados claros e mensuráveis por indicadores precisos e confiáveis, contextualizados em um sistema de planejamento da ação governamental que permita aos atores públicos e privados terem uma visão segura do que se espera do poder público, são algumas das medidas que integram esse necessário avanço na legislação vigente. Tornar definitivas regras de elaboração e execução orçamentárias, por norma aplicável de maneira uniforme a todos os entes da federação, garantindo maior segurança jurídica a regras que são atualmente veiculadas por leis de diretrizes orçamentárias (individualizadas para cada unidade federada e de caráter temporário), são também medidas importantes da nova legislação.

São necessárias normas voltadas a uniformizar e estabelecer limites para a execução orçamentária, especialmente nos restos a pagar, evitando que os pagamentos se prorroguem para o exercício seguinte e prejudiquem o planejamento, controle e transparência dos gastos. Ainda na execução orçamentária, há que se definir com mais clareza e precisão o grau de impositividade dos nossos orçamentos, criando mecanismos para tornar o orçamento executado o mais próximo possível daquele que foi aprovado, como será explicitado mais adiante.

Definir e padronizar a contabilização das receitas e despesas, seguindo padrões internacionais e estabelecendo limites e regras claras, de modo a dificultar ao máximo manobras de “contabilidade criativa”, que contornem a legislação por caminhos tortuosos, é outra medida que se impõe.

Outra questão que exige atenção se relaciona à adaptação de nosso sistema orçamentário ao federalismo fiscal cooperativo, especialmente por se constatar que as principais políticas públicas exigem a participação dos vários entes da federação. Nesse ponto, é importante a criação, aperfeiçoamento e sistematização de mecanismos de cooperação intergovernamental, cada vez mais necessários à execução de políticas públicas que dependem da ação conjunta de vários entes da federação, tanto no financiamento quanto na operacionalização, evitando que o interesse público fique sujeito às alternâncias de governos, muitas vezes de partidos e ideologias diferentes, que são transitórios, e cujos atritos possam impedir, dificultar e atrasar a implementação de políticas públicas voltadas a atender às necessidades fundamentais da população.

Aperfeiçoar a qualidade do gasto público é fazer mais com menos, ou seja, produzir mais benefícios públicos com menos recursos, o que exige, entre outras medidas, além das já mencionadas, a modernização da gestão, aumento da participação popular nas decisões sobre o gasto público, maior transparência e controle. São inúmeras as providências a serem tomadas nesse sentido, que exigem não somente uma nova legislação, adaptada aos novos tempos e técnicas, mas também, e principalmente, uma mudança de cultura na administração pública.

Todas essas medidas dependem, em um primeiro momento, de um planejamento adequado, sendo a função de planejamento, juntamente com a de gestão e controle, fundamental para um sistema financeiro governamental bem estruturado.

O planejamento governamental no Brasil é constituído por um sistema complexo, e tem no PPA seu principal instrumento jurídico. Não é o único, uma vez que as demais leis orçamentárias, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a própria Lei Orçamentária Anual (LOA) compõem esse sistema. As leis orçamentárias articulam-se para formar um sistema de “planejamento deslizando”, em que integra o rol das modernas técnicas de planejamento orçamentário por meio do qual se prevê uma atualização periódica (em geral anual) dos planos de médio ou longo prazos, de modo a suavizar e tornar previsíveis as necessárias atualizações e ajustes no planejamento, conferindo maior previsibilidade e segurança jurídica ao sistema. Está contemplado em nossa legislação por meio dos anexos de metas e riscos fiscais das leis de diretrizes orçamentárias. Há, ainda, muitas outras leis importantes, especialmente aquelas destinadas a setores específicos da ação governamental, como é o caso do Plano Nacional de Educação.

Embora não se possa conceber atualmente a gestão de administrações públicas complexas, como é o caso dos entes que compõem nossa federação – União, Estados, Distrito Federal e municípios –, e de órgãos e instituições públicas que os integram, como o Poder Judiciário, Ministério Público, Universidades Públicas e tantos outros, sem um sistema de planejamento governamental bem elaborado e executado, parece que esta cultura ainda não está plenamente consolidada entre nós.

Vê-se que técnicas de planejamento e orçamento que começaram a surgir há um século, voltadas a buscar maior eficiência na administração pública, com orçamentos elaborados por programas, contabilizando-se as despesas de forma a buscar resultados,

medindo e avaliando desempenho, incorporaram-se à administração pública apenas formalmente. Definições de estratégias, materializando-as nos instrumentos de planejamento governamental, com o estabelecimento de objetivos e metas de curto, médio e por vezes até longo prazo, parecem ficar apenas no papel e na boa intenção daqueles que elaboram os documentos, pois, na prática, nem sempre são executados, nem fiscalizados com o devido rigor, mitigando a credibilidade que deveriam merecer.

Planos plurianuais municipais, especialmente de municípios menores, são elaborados com base em modelos que se repetem ano a ano, sem uma efetiva preocupação dos prefeitos de nele incorporarem as previsões para o que se vai fazer no decorrer do mandato. Mudam-se os prefeitos, alternando-se o partido e a ideologia de quem governa, com o povo esperançoso de mudanças, mas da leitura do PPA pouco ou nada se consegue constatar, deixando transparecer que nada vai se alterar.

Nota-se descaso com a cooperação federativa no planejamento, como se pode verificar na área de educação, em que o próprio governo federal demorou quatro anos para aprovar o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005, de 2014), depois de cessada a vigência do anterior (Lei 10.172, de 2001), para o período 2001-2010. E muitos Estados e Municípios, que deveriam elaborar os respectivos Planos Estaduais e Municipais de Educação, para completar sistema de planejamento neste setor fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país, permanecem inertes, apesar de decorrido o prazo de um ano que dispunham para aprová-los.

Um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que estas escolhas sejam difíceis, e importem em deixar de lado muitas ações importantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, este é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros. Mas essa clareza e transparência nem sempre interessa aos que estão no alto comando da administração pública, que hesitam em desagradar a quem quer que seja, preferindo a opção política de, ainda que aparentemente, atender a todos, sem deixar claras as prioridades, até para não tornar transparente o que e quem não foi contemplado.

Daí porque muitas vezes nos deparamos com planos plurianuais genéricos, excessivamente abrangentes, incluindo praticamente tudo e para todos, deixando para a fase de execução, de forma opaca, a efetiva escolha do que vai ou não ser feito, tornando inúteis os instrumentos de planejamento para os fins a que se destinam. Muitas vezes elaborados sem estudos e análises prévias sobre a realidade do município e seus problemas, transformam-se em documentos que não apontam as soluções adequadas e os meios para resolvê-los. Mais do que isso, deixam a critério do governante decidir ao sabor dos acontecimentos, tomando decisões aleatoriamente, para resolver problemas imediatos, de forma descoordenada e sem critérios, o que só tende a agravar as distorções da administração pública no médio e longo prazos.

Ainda no âmbito do planejamento, é fundamental destacar o papel da lei de diretrizes orçamentárias, que tem exercido funções cada vez mais relevantes na organização das finanças públicas, especialmente após a Lei de Responsabilidade Fiscal, que lhe acrescentou atribuições.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – a LDO – foi uma inovação da legislação brasileira, cujo desenho surgiu durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, sendo introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Constituição de 1988.

Prevista no art. 165, parágrafo 2º da Constituição Federal, tem por função estabelecer anualmente as metas e prioridades da administração pública para as despesas de capital (essencialmente investimentos públicos) e programas de duração continuada. Trata-se de verdadeiro “elo de ligação” entre o plano plurianual, com previsão para quatro anos, e a lei orçamentária, que fixa as receitas e despesas de cada ano. Cumprir função relevante no sistema de planejamento da ação governamental, pois obriga os administradores públicos a definir, a cada ano, quais programas previstos no plano plurianual serão contemplados, e quanto se pretende realizar. Evita-se, com isso, o irresistível hábito de “deixar para a última hora”, de modo a postergar o cumprimento dos programas para o final do plano plurianual, o que, no mais das vezes, inviabiliza alcançar as metas fixadas, até porque, no último ano do PPA, em regra quem está no exercício do mandato é outro governante.

Desde a promulgação da Constituição, passando pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, até os dias atuais, a lei de diretrizes orçamentárias foi tendo suas atribuições ampliadas, representando um papel cada vez mais importante na organização das finanças públicas, exercendo hoje funções bem maiores do que aquelas inicialmente estabelecidas, de orientação da lei orçamentária e fixação das diretrizes e metas da administração pública.

Já no próprio texto original da Constituição de 1988, vê-se, no artigo 99, § 1º, que compete à LDO, em ação conjunta dos Poderes, estipular os limites financeiros para a apresentação das propostas orçamentárias dos Tribunais. Trata-se de um dos mais, se não o mais, relevante instrumento para a plena eficácia da autonomia financeira do Poder Judiciário, pois retira do Poder Executivo a possibilidade de interferir no orçamento do Poder Judiciário, uma vez que, ao elaborar sua proposta dentro dos limites da LDO, aprovada pelo Poder Legislativo, não podem ter os valores reduzidos ou modificados por ato do Poder Executivo; o mesmo vale para o Ministério Público (CF, art. 127, § 3º). Com a Emenda Constitucional 45, de 2009, essa função da LDO se estendeu também à Defensoria Pública (CF, art. 134, § 2º).

O artigo 165, § 9º, da Constituição Federal, previu a edição de lei complementar para 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, além de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como as condições para instituição e funcionamento de fundos. Tal lei complementar ainda não foi publicada, não obstante os vários projetos em andamento, como já se referiu anteriormente, deixando muitas lacunas, pois estes assuntos ainda estão sendo regulados pela Lei 4320, de 1964. Suprir essas lacunas tem sido uma função inúmeras vezes cumprida pelas leis de diretrizes orçamentárias, como se tem notado ao longo dos últimos anos.

Além disso, em 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 5 de maio), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, a LDO passou a ser importante instrumento de viabilização de normas que pudessem regular e limitar os gastos públicos, o que ampliou sobremaneira seu papel no ordenamento jurídico das finanças públicas.

Entre eles, várias merecem destaque.

Regulamentar e estabelecer critérios e forma de limitação de empenho (LRF, art. 4º, I, b), por exemplo, permite que se organize, estabelecendo regras e limites, ao

contingenciamento, evitando que o Poder Executivo, no exercício de sua função de comando na execução orçamentária, venha a descumprir a lei orçamentária, desviando-a de seu curso, e frustrando a aplicação da lei que havia sido legitimamente aprovada. Coloca, assim, freios aos abusos de há muito observados em matéria orçamentária, em que o Poder Executivo, fazendo uso do contingenciamento, superpõe-se indevida e não democraticamente aos demais Poderes e entes da federação, subjugando-os pela não liberação dos recursos previstos no orçamento.

Estabelecer normas para controle de custos e avaliação dos resultados dos programas orçamentários (LFR, art. 4º, I, c) é fundamental para que se consolide um sistema eficaz de planejamento e orçamento preocupado com o bom desempenho da administração pública, pois permite que se estabeleçam regras claras para avaliação do cumprimento das metas, asfixiando os desvios ilegítimos de recursos públicos pela sua destinação a programas de difícil mensuração, o que sempre facilitou a malversação de dinheiro público.

Fixar condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (LRF, art. 4º, I, d) é outro papel da maior relevância, pois a entrega de recursos orçamentários a terceiros, a fim de que atendam às finalidades públicas, é ato que se tem intensificado cada vez mais, da mesma maneira que as fraudes que a ele se associam. Nada mais relevante que estabelecer e aperfeiçoar as normas que coíbam esses desvios, no que as LDO têm representado importante papel.

O Anexo de Metas Fiscais (LRF, art. 4º, § 1º), com a fixação de metas para o exercício em curso e os dois subsequentes, a cada ano, é um avanço da legislação em matéria de planejamento, institucionalizando o já citado sistema de “planejamento deslizante” da ação governamental, em que as necessárias alterações e adaptações dessas normas passam a ser feitas de forma gradual e formal, mantendo a segurança jurídica e confiabilidade do sistema. Com a avaliação e acompanhamento das metas estabelecidas, por métodos precisos e transparentes, os gestores ficam impedidos de fazer delas números voltados apenas a cumprir formalidades burocráticas.

O Anexo de Riscos Fiscais (LRF, art. 4º, § 3º) obriga também os administradores públicos a pensar nos problemas futuros, exigindo que se preparem antecipadamente a eles e antecipem as medidas a serem tomadas caso venham a se concretizar, evitando as sempre presentes ações imediatas e improvisadas, resolvendo problemas ocorridos e que só tenderão a aumentar, fato mais que conhecido em toda a burocracia estatal.

A exigência de que se divulguem os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial e as metas de inflação (LRF, art. 4º, § 4º) tem-se mostrado fundamental para a transparência que se espera da administração pública, deixando claro, para o setor público, privado e a sociedade em geral, dos rumos que se pretende dar à ação governamental, o que é fundamental para que todos possam se orientar de forma coordenada e planejada.

No que tange à lei orçamentária anual, que também exerce um papel relevante em matéria de planejamento, sendo o documento responsável pelo planejamento de curto prazo, há alguns pontos que merecem maior atenção.

É o caso, por exemplo, da adaptação de uma lei cuja vigência é anual, pelo princípio da anualidade orçamentária, às novas situações com as quais se depara a administração pública, cujas atividades se realizam continuamente e, no mais das vezes, de forma que não se compatibiliza com a rigidez do exercício financeiro.

A anualidade orçamentária, erigida à condição de princípio pelos doutrinadores, é, de um lado, uma necessidade, uma vez que os orçamentos públicos, como já mencionado, exercem as funções de controle, gestão e planejamento, e para isso se torna imprescindível que se estabeleça um período determinado para que sejam previstas e autorizadas as receitas e despesas, a fim de que possam ser controladas.

Por outro lado, a existência de um prazo fixo para a vigência da lei orçamentária causa alguns problemas e distorções, dadas as características e particularidades da atividade financeira do setor público.

Daí porque a necessidade de mecanismos que permitam adaptar a necessária temporariedade da lei orçamentária com a diversidade de situações que decorrem da atividade financeira ininterrupta do setor público.

É o caso, por exemplo, dos “restos a pagar”, instrumentos que permitem a postergação de pagamentos para o exercício financeiro subsequente, mas que se nota haver uso abusivo, generalizando-se a inscrição de valores em restos a pagar, fazendo com que o ano se inicie com expressivos valores já empenhados, criando-se um verdadeiro “orçamento paralelo”, que dificulta o planejamento e a gestão e torna menos transparentes os gastos públicos.

Intensifica-se ainda a disputa pela liberação desses recursos no exercício seguinte, em um jogo sujeito a interferências políticas e de toda ordem, com regras pouco claras e transparentes.

Trata-se de aspecto que merece maior atenção e regulamentação, a fim de que sejam corrigidos os atuais problemas. Não obstante as várias limitações hoje impostas para a inscrição em restos a pagar, com vedações voltadas a evitar abusos e descontrolo das contas públicas, além da previsão de relatórios que procuram dar maior transparência, não se tem logrado os resultados esperados.

É necessário um aperfeiçoamento da legislação que contemple a revisão da ideia de anualidade orçamentária, a fim de tornar nossas leis orçamentárias mais coerentes com a modernização da administração pública.

Note-se que muitas obras da maior relevância, como as voltadas a favorecer a mobilidade urbana, problema crescente nas grandes metrópoles, exigem altos investimentos em transportes coletivos de massa, como o metrôviário, vias rápidas e outros; obras voltadas à produção de energia, como usinas hidrelétricas, são fundamentais para o país, e sua implantação ultrapassa em muito o período do exercício financeiro. Os contratos com o Estado cada vez menos se esgotam no curto prazo, e é necessário assegurar o seu cumprimento pelo poder público. Nosso sistema jurídico precisa estar preparado e adequado para dar segurança jurídica, em todos os aspectos, especialmente financeiros, para esses investimentos que ultrapassam a vigência da lei orçamentária.

A lei orçamentária, como se pode constatar, insere-se no contexto de um sistema orçamentário, coordenando-se com as outras leis que abrangem períodos mais amplos da atividade financeira do Estado, como a lei de diretrizes orçamentárias, o plano plurianual, plano nacional de educação e outras, que vêm exercendo funções cada vez mais relevantes. A ideia de plurianualidade está cada vez mais presente em matéria de gestão pública, e o sistema orçamentário deve ser compatível com esta nova realidade, criando instrumentos jurídicos que a ele se adaptem e deem a segurança jurídica que dele se espera.

2. A lei orçamentária e sua relevância como instrumento de gestão

Ainda no que tange à lei orçamentária, já reconhecida com a lei mais importante depois da Constituição, como mencionado no início deste texto, há que se dar maior ênfase à sua execução, de modo a torná-la um instrumento que dê segurança jurídica a todos, propiciando-lhe a merecida credibilidade, e espancando a tese de que se trata de uma peça de ficção.

Para isso, é importante que a lei executada seja a mais próxima possível da lei aprovada. A fase de execução orçamentária torna-se, assim, da maior relevância.

A eficácia, credibilidade e respeito à lei orçamentária exige que, uma vez aprovada, sua execução deva pautar-se pela busca do fiel cumprimento de seus dispositivos.

O papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas. Os instrumentos de flexibilidade, necessários em face das peculiaridades da lei orçamentária, devem ser utilizados de modo a cumprir o que foi nela estabelecido, sem descaracterizá-la.

Créditos adicionais, margem de remanejamento e contingenciamento são instrumentos úteis e necessários para o processo de execução orçamentária, mas devem ser utilizados com parcimônia, sem desviar a execução da lei orçamentária de seu curso, levando o orçamento executado a diferir substancialmente do que foi aprovado - e tornando-o, portanto, uma lei com pouco ou nenhum conteúdo material, incapaz de produzir os efeitos que lhe são próprios, como o de dar segurança jurídica ao sistema de planejamento governamental e gestão pública.

Não é o que se tem observado, dada a frequência com a qual os Poderes Executivos de todas as esferas de governo abusam desses instrumentos, contingenciando dotações de modo a impedir que sejam executadas antes de findo o exercício, realocando recursos com base em margens de remanejamento pré-aprovadas e de forma excessiva, e utilizando-se de outras tantas manobras orçamentárias que descaracterizam a lei orçamentária aprovada.

Daí porque são necessárias medidas voltadas a fazer com que a lei orçamentária venha a cumprir efetivamente seu papel constitucional, de condutora da atividade financeira do Estado, como é o caso da recente aprovação da “PEC do orçamento impositivo”, que resultou na Emenda Constitucional 86, de 2015, tornou obrigatória a execução orçamentária, mas restringiu-se a pequena parte do conteúdo da lei orçamentária, limitando-se aos valores nela inseridos pelas emendas parlamentares individuais.

Um avanço, sem dúvida, mas muito menor do que poderia, uma vez que nas propostas originais previa-se a inclusão de dispositivo que considerava a programação constante da lei orçamentária de execução obrigatória, exigindo autorização prévia e expressa do Congresso Nacional para eventual cancelamento ou contingenciamento, parcial ou total, da dotação, não se restringindo às emendas parlamentares.

Reduziu, mas muito pouco, a excessiva discricionariedade do Poder Executivo no uso desses instrumentos de flexibilidade orçamentária, que passariam a ser submetidos à aprovação pelo Poder Legislativo, a quem caberia decidir sobre aspectos importantes do processo de execução do orçamento público. O orçamento, se aprovada a

versão inicial das propostas de emenda voltadas a instituir o “orçamento impositivo”, tornar-se-ia mais previsível e capaz de conferir maior segurança jurídica à administração pública e a todos que dela dependem e com ela se relacionam.

Ainda estamos longe do ideal, que seria da máxima “impositividade” do orçamento, o que contribuiria sobremaneira para o respeito à democracia, à vontade popular expressa por ocasião da aprovação da lei orçamentária, à independência e autonomia dos poderes e ao planejamento e gestão eficiente da administração pública, elementos essenciais para o desenvolvimento econômico e social. Vê-se que há muito que fazer em matéria de aperfeiçoamento da legislação orçamentária, e a importância cada vez maior dos orçamentos públicos torna urgentes as várias medidas sobre as quais se fez referência, exigindo de todos maior atenção a esta lei tão importante para a sociedade.

3. O planejamento estratégico do Poder Judiciário

Há, entretanto, um conjunto de instrumentos de planejamento à disposição para integrar os numerosos elementos do processo orçamentário a uma gestão mais eficiente dos recursos, mais apta a atingir resultados, e que são aplicáveis ao Poder Judiciário. Convencionou-se chamar de “planejamento estratégico” a essa prática administrativa que, como bem define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski,

[...] consiste em antecipar racionalmente as ações visando a atingir determinados objetivos do modo mais econômico possível. Significa, em suma, prever os distintos cenários que o futuro pode materializar, identificando, em tempo hábil, eventuais ameaças ou possíveis oportunidades; [...]

significa

[...] conceber um objetivo e coordenar todas as ações para atingi-lo, integrando-as em um conjunto único. As ações singulares, intermediárias, periféricas e circunstanciais, enfim, todas as ações, quaisquer que sejam elas, devem subordinar-se a um fim último colimado, evitando-se a dispersão de esforços.⁴

Em termos formais, o planejamento estratégico do Poder Judiciário é expresso em documento no qual se definem a missão, a visão de futuro e os valores da instituição, fixando-se os objetivos estratégicos, com as respectivas metas, indicadores e as ações com as quais se pretende atingi-los.

Em 2009, foi publicada a Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 70, segundo a qual todos os Tribunais do Poder Judiciário devem elaborar os respectivos planejamentos estratégicos, com abrangência mínima de cinco anos. Essa norma é a mais relevante para a modernização na gestão dos Tribunais e insere-se no contexto de uma evolução pela qual vem passando a administração pública desde a década de

⁴ Planejamento estratégico do Poder Judiciário. *Justiça & Cidadania*, p. 17-18, nov. 2011.

1990. Representou “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”, compatíveis com uma sociedade moderna que se torna cada vez mais dinâmica, e exige uma administração competente, com ações eficientes, eficazes e efetivas.

Elaborar um planejamento estratégico é tarefa complexa, pois exige pesquisas, estudos e análises minuciosos, discussões com os interessados, ouvindo-se todos aqueles que integram o órgão e também os cidadãos, que são os beneficiários finais de sua atividade, para que sejam estabelecidas democraticamente as prioridades que melhor reflitam o interesse público. Sopesar todas essas informações, à luz das mais modernas técnicas de administração pública, para elaborar um documento que represente fiel e efetivamente as diretrizes a serem seguidas, e que seja dotado de legitimidade e credibilidade, de modo a engajar todos os seus integrantes na busca dos resultados almejados, requer tempo, trabalho e dedicação.

O Poder Judiciário merece destaque por ser a principal instituição na administração da Justiça. Decisões e ações do Poder Judiciário afetam e conduzem os demais órgãos, pessoas e instituições essenciais à Justiça. É por iniciativa do Poder Judiciário que se define a instalação de novos fóruns e comarcas, é ele quem conduz os processos, e, mais recentemente, implanta sistemas de processo eletrônico, aos quais terão de se adaptar o Ministério Público, a Defensoria, a Advocacia, auxiliares da Justiça e os cidadãos. Torna-se relevante, portanto, o planejamento de seu futuro e suas ações, tornando-os transparentes e previsíveis, a fim de que todos que dele dependam e com ele se relacionam possam também se planejar.

Vários dos Tribunais que integram o Poder Judiciário de todo o país têm dimensões que superam muitos Estados da Federação e a maior parte dos Municípios. É possível obter uma noção mais exata com alguns dados. Assim, o Tribunal de Justiça de São Paulo, o maior do país, teve, no ano de 2014, orçamento da ordem de 8,4 bilhões de reais, praticamente equivalente aos Estados de Alagoas e Sergipe (8,3 bilhões e 8,2 bilhões, respectivamente), maior do que os Estados do Acre, Amapá, Roraima e Rondônia, e de cidades como Curitiba, Fortaleza e Salvador, além de superar órgãos como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Ministério Público da União.⁵ Não é razoável que todos os entes da federação sejam obrigados a ter um planejamento de médio prazo, como o plano plurianual previsto no art. 165, I, da Constituição, e não se exigir o mesmo para os Tribunais. São eles, atualmente, órgãos da administração pública cujo tamanho e complexidade tornam imprescindível, ainda que integrando um ente federado, seguir as mesmas exigências a que somente estes últimos estavam formalmente sujeitos.

Criado em 18 de março de 2009 pela já mencionada Resolução 70 do CNJ, nem todos os primeiros planejamentos estratégicos vigentes puderam ser construídos com a perfeição desejável, não só pela exiguidade do prazo – menos de um ano –, como também, e principalmente, pelo pioneirismo da experiência, inovadora na quase totalidade dos Tribunais. Em 2014, com a experiência adquirida, dados coletados, todos tiveram a oportunidade de aperfeiçoá-lo, superando as dificuldades do anterior

⁵ Todos os dados em valores aproximados, em bilhões de reais, referentes ao orçamento de 2014: Acre – 5,3; Amapá – 5,1; Roraima – 2,9; Rondônia – 6,9; Curitiba – 7,6; Fortaleza – 6,4; Salvador – 6,4; Senado Federal – 3,8; Câmara dos Deputados – 4,9; e Ministério Público da União – 4,7.

e produzindo um documento que é fundamental para uma gestão que se pretenda moderna e eficiente.

Assim é que os Tribunais, com o apoio dos respectivos Núcleos de Gestão Estratégica (Res. CNJ 70/2009, art. 3º), elaboraram e devem implementar este novo planejamento estratégico, com a participação efetiva de serventuários e magistrados de primeiro e segundo graus, assegurando alinhamento com os respectivos orçamentos, de forma a garantir os recursos necessários à execução, já nos termos da nova norma que cuidou do tema, a Resolução CNJ 198, de 1º de julho de 2014. Além de assegurar os recursos orçamentários, há que se compatibilizar o planejamento estratégico com o plano plurianual do respectivo ente da federação que integram, evitando incongruências e inconsistências que mitiguem sua credibilidade e prejudiquem a execução, controle e fiscalização.

No Poder Judiciário, o planejamento, ao menos de médio prazo, tem relevância maior do que em outros órgãos da administração. Isto se deve, especialmente, ao curto mandato de seus presidentes, fixados em dois anos pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional, insuficiente para que tomem adequado conhecimento da máquina administrativa e possam, neste espaço de tempo, elaborar, implementar e gerir projetos novos. Essa frequente alternância dos gestores pela exiguidade no tempo do mandato torna ainda mais importante um planejamento dotado de segurança jurídica, dada a necessidade de continuidade administrativa,⁶ e de um sistema eficiente de gerenciamento de projetos.

Acrescente-se que, nos Tribunais, o cargo de cúpula cabe a um magistrado, do qual não se exige formação nem prática em administração pública, como também ocorre com os entes federados de forma geral. Estes últimos, no entanto, contam, no mais das vezes, com quadros técnicos permanentes especializados em gestão pública, e seus mandatários exercem o cargo por quatro anos, facultada a reeleição, o que não ocorre nos Tribunais.

Não se deve esquecer ainda que podem ser aproveitadas as experiências dos demais Tribunais com os projetos bem-sucedidos do banco de boas práticas de gestão do Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça,⁷ e com ele colaborar, inserindo os projetos exitosos para que sejam também utilizados pelos outros Tribunais.

Considerações finais

Diante dos novos desafios levados ao Poder Judiciário, sua maior interação com os processos de gestão da administração pública é cada vez mais necessária. Não apenas em razão do imenso número de casos levados à sua apreciação, que requer o desenvolvimento de métodos aperfeiçoados de gestão de seus sistemas de prestação de serviços jurisdicionais, mas também porque é um poder que se apresenta cada vez mais como um participante do processo de gestão de recursos públicos destinados a atender às necessidades da sociedade.

Desse modo, o Poder Judiciário hoje está cada vez menos isolado, interage com os demais, interfere no orçamento público impulsionando políticas públicas em um ativismo judicial que é crescente, e participa de forma intensa nas áreas da saúde,

⁶ Vide os “considerandos” da Resolução 70/2009.

⁷ Res. CNJ 70/2009, idem, art. 4o. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/estrategia/index.php/boaspraticas/>>.

educação, proteção à criança e adolescente, idosos e deficientes, em programas que envolvem todos os entes da federação, transformando-se no “grande protagonista da cena estatal neste início do século 21”, como bem observou o Desembargador Renato Nalini, Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, em artigo recente⁸.

Vê-se que não será fácil. Coordenar tudo isso é uma tarefa complexa, não tenham dúvidas. Mas o Poder Judiciário exerce hoje papel fundamental para que o país atinja os objetivos expressos no art. 3º da Constituição, agindo em harmonia com os demais poderes, nos termos do art. 2º. E planejar é o primeiro e principal passo nessa missão, que precisa ser cumprida, ainda que pareça à primeira vista muito difícil.

Referências bibliográficas

CONTI, José Mauricio (Coord.) *Orçamentos públicos – a Lei 4320/1964 comentada*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CONTI, José Mauricio. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, Fernando F.; CONTI, José Mauricio (Coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial: IBDF, 2010. p. 39-56.

CONTI, José Mauricio. Não falta dinheiro à administração pública brasileira, falta gestão. *Revista Consultor Jurídico*, 31 jul. 2012.

CONTI, José Mauricio. Aspectos jurídicos do planejamento pelo setor público. In: COSTA, José Augusto F.; ANDRADE, José Maria A.; MATSUO, Alexandra M. H. (Org.). *Direito: teoria e experiência. Estudos em homenagem a Eros Roberto Grau*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 494-511.

CONTI, José Mauricio. Responsabilidade orçamentária precisa de melhorias. *Revista Consultor Jurídico*, 12 mar. 2013.

CONTI, José Mauricio. LDO é instrumento eficiente para a administração pública. *Revista Consultor Jurídico*, 9 abr. 2013.

CONTI, José Mauricio. Orçamento impositivo é avanço para a administração. *Revista Consultor Jurídico*, 7 maio 2013.

CONTI, José Mauricio. Planejamento municipal precisa ser levado a sério. *Revista Consultor Jurídico*, 24 set. 2013.

CONTI, José Mauricio. O final de ano, as dívidas e os “restos a pagar”. *Revista Consultor Jurídico*, 17 dez. 2013.

CONTI, José Mauricio. Poder Judiciário: 2014 é o ano do planejamento estratégico. *Revista Consultor Jurídico*, 4 fev. 2014.

CONTI, José Mauricio; PINTO, Élida G. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. *Revista Consultor Jurídico*, 17 mar. 2014.

CONTI, José Mauricio. O direito financeiro precisa ser levado a sério, e 2015 começou mal. *Revista Consultor Jurídico*, 10 fev. 2015.

CONTI, José Mauricio. Aprovação do orçamento impositivo não da credibilidade à lei orçamentária. *Revista Consultor Jurídico*, 10 mar. 2015.

⁸ O que esperar da Justiça? *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. A2, 2 jan. 2014.