



GUSTAVO VIDIGAL COSTA

**O PLANEJAMENTO DO ESTADO
E O PAPEL FISCALIZATÓRIO
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

D'PLÁCIDO
EDITORA

GUSTAVO VIDIGAL COSTA

**O PLANEJAMENTO DO ESTADO
E O PAPEL FISCALIZATÓRIO
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**



D'PLÁCIDO
EDITORA

Copyright © 2015, D'Plácido Editora.
Copyright © 2015, Gustavo Vidigal Costa

Editor Chefe
Plácido Arraes

Produtor Editorial
Tales Leon de Marco

Capa
Letícia Robini de Souza
(Sobre imagem de sxc.hu).

Diagramação
Bárbara Rodrigues da Silva

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios, sem a autorização prévia da D'Plácido Editora.



Editora D'Plácido
Av. Brasil, 1843 , Savassi
Belo Horizonte – MG
Tel.: 3261 2801
CEP 30140-002

Catálogo na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica

COSTA, Gustavo Vidigal

O planejamento do estado e o papel fiscalizatório dos tribunais de contas
-- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

Bibliografia.

ISBN: 978-85-8425-111-7

1. Direito. 2. Direito Tributário. 3. Planejamento I. Título. II. Direito. III. Gustavo Vidigal Costa

CDU340

CDD341.39

*A gente não quer só comida
A gente quer comida
Diversão e arte
A gente não quer só comida
A gente quer saída
Para qualquer parte*

*A gente não quer só comida
A gente quer bebida
Diversão, balé
A gente não quer só comida
A gente quer a vida
Como a vida quer*

[...]

*A gente não quer só comer
A gente quer comer
E quer fazer amor
A gente não quer só comer
A gente quer prazer
Pra aliviar a dor*

*A gente não quer
Só dinheiro
A gente quer dinheiro
E felicidade
A gente não quer
Só dinheiro
A gente quer inteiro
E não pela metade.*

*Trecho da letra da música “Comida” – Titãs –
Arnaldo Antunes, Marcelo Frommer e Sérgio Brito
(1987).*

*A Deus e aos mentores espirituais que estiveram ao meu
lado nesta árdua e saborosa conquista.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Mauro e Cleomar, e a minha avó, Inês, pelos ensinamentos, referências de retidão, exemplos de vida e de respeito ao próximo.

A minha companheira e esposa, Kelly Cristina, pela paciência, parceria, apoio e por ter dado um novo e belo sentido a minha vida.

Aos meus irmãos, Bruno, Lucila, Juliana, Mariana (parceira de discussões acadêmicas) e Marina, pela paciência e compreensão dos meus atos.

Aos colegas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, pelo diuturno contato profissional e de aprendizagem e, acima de tudo, pelo apoio nos momentos de necessidade.

Ao professor Giovani Clark, por ter acreditado em mim, pelos ensinamentos descortinadores do Direito Econômico, por todo carinho, serenidade e paixão pela vida, atitude que “contaminou” minha caminhada.

SUMÁRIO

Prefácio	15
1. Introdução	19
2. O instituto do planejamento no Brasil	25
2.1. Breve contextualização fática.....	25
2.2. Constituição Econômica e planejamento.....	43
2.3. Planejamento como forma de intervenção do Estado no Domínio Econômico. Conceito de planejamento, plano e Lei do Plano.....	49
2.4. Evolução histórica do (des)planejamento no Brasil.....	59
2.5. Planejamento, democracia, desenvolvimento e políticas públicas.....	70
3. Sistema orçamentário brasileiro	77
3.1. Conceito de orçamento: orçamento tradicional (ou clássico) e orçamento-programa.....	77
3.2. Funções, aspectos e princípios norteadores do orçamento.....	86

3.3. Instrumentos orçamentários de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).....	93
3.4. Processo democrático e o planejamento – devido processo legislativo.....	99
3.5. Natureza jurídica das leis planejadoras. Caráter impositivo da alocação das despesas.....	103
4. Os Tribunais de Contas e o controle externo dos recursos públicos.....	117
4.1. Atribuições e competências constitucionais e importância como órgão de destaque constitucional. Jurisdição.....	117
4.2. Da emissão de parecer prévio das contas anuais prestadas pelos Chefes do Poder Executivo.....	132
4.3. Dos instrumentos de fiscalização. Auditorias de conformidade, contábil, financeira e operacional.....	140
5. O papel dos Tribunais de Contas no controle orçamentário.....	147
5.1. Possibilidade (dever) de atuação dos Tribunais de Contas no controle da execução dos instrumentos orçamentários/planejadores.....	147

5.2. Critérios para aferição do (des)planejamento ou ausência de cumprimento estatal nos instrumentos orçamentários/planejadores.....	158
5.2.1. <i>Sistematização do orçamento por programas e medidas de avaliação.....</i>	158
5.2.2. <i>Subestimativa das receitas orçamentárias.....</i>	169
5.2.3. <i>Descumprimento orçamentário por parte do Administrador Público. Metas não cumpridas.....</i>	174
5.2.4. <i>Suplementação orçamentária excessiva.....</i>	183
6. Conclusão.....	201
Referências.....	207

PREFÁCIO

A presente obra produzida por Gustavo Vidigal Costa é fruto de sua dissertação de Mestrado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), área de concentração de Direito Público, linha de pesquisa: Estado, Constituição e sociedade no paradigma do Estado Democrático de Direito, e traz em seu conteúdo os resultados de sua pesquisa sobre o tratamento jurídico do planejamento, não somente pela ótica do Texto Constitucional brasileiro de 1988, mas também em face do papel a ser desempenhado pelos Tribunais de Contas da Nação na efetivação da legislação planejadora.

Tive a sorte de conhecer Gustavo bem jovem, como meu aluno de graduação do Curso de Direito na PUC Minas, alias, bem questionador, depois, tempos mais tarde, enquanto dedicado orientando e zeloso servidor público do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Por esses motivos, tivemos a oportunidade de representar o Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, na cidade de Uberlândia/MG, no XXI Encontro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), em 2012, quando defendemos o trabalho: “O Desplanejamento Estatal: O Exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil.”

O trabalho intelectual, ora prefaciado, espelha o autor e suas preocupações sociais, assim sendo, partindo de uma interpretação sistemática da Constituição de 1988, Vidigal

pesquisa e escreve sobre as leis planejadoras como fios condutores na concretização dos comandos socioeconômicos e ambientais constitucionais, a fim de realizarmos as mutações necessárias na injusta realidade brasileira.

A nossa Constituição somente ganhará vida e efetividade se a legislação planejadora, exemplificativamente: a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária, for elaborada, executada e fiscalizada de forma democrática, dentro de uma sociedade plural e antagônica, onde as políticas sociais, econômicas, ambientais, tecnológicas, culturais devem estar inseridas obrigatoriamente na dita legislação. Portanto, não podem os representantes populares e os burocratas utilizar-se das leis planejadoras como mera ficção jurídica ou desrespeitá-las, ferindo de morte a nossa combatida democracia participativa e inviabilizando a materialização da Constituição brasileira.

Inquestionavelmente, Gustavo Vidigal Costa demonstra que uma das chaves mestras na concretude de nosso texto constitucional é o planejamento, produzido via leis planejadoras, que não limita-se as leis citadas acima, apesar da importância das mesmas. Ademais, destaco que na fundamentação jurídica da obra utilizou-se os ensinamentos doutrinários do introdutor do Direito Econômico no Brasil, Mestre Washington Peluso Albino de Souza, e de seus seguidores.

Todavia para a legislação planejadora ganhar efetividade entre nós, precisamos de uma nova postura dos Tribunais de Contas brasileiros, ou seja, eles devem questionar porquê os planejamentos globais e parciais não foram respeitados e, conseqüentemente produzirem pareceres rejeitando as contas dos administradores públicos produtores do desplanejamento e/ou descumpridores das leis planejadoras. Essa é uma das mais belas contribuições do autor por intermédio desse livro.

Assim, o Prof. Vidigal, interpretando a Constituição brasileira de forma sistemática e dentro da ótica do Direito Econômico, defende a legislação planejadora enquanto normas jurídicas vinculantes, devendo ser obedecidas objetivando racionalizar os meios escassos e atender as múltiplas necessidades sociais, bem como aos diversos ditames constitucionais. Logicamente, o autor não desconsidera a possibilidade de flexibilizar a dita legislação quando hipóteses excepcionais se materializarem.

Por fim, devo acrescentar que o autor valorizou em sua pesquisa o Instituto do Planejamento, atitude típica de um real pesquisador do Grupo de Estudo e Pesquisa da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE), como o é.

Tenha uma ótima leitura.

O meu abraço.

Sabará, 07 de abril de 2015.

Giovani Clark

Professor do Programa de Pós-Graduação da PUC Minas e da Graduação da Faculdade de Direito da UFMG. Doutor em Direito Econômico.

Em junho de 2013, eclodiram manifestações, distribuídas em todo o Brasil, marcadas pela exigência da população de que os governos cumpram inúmeros direitos individuais, sociais e econômicos que estavam (ou ainda estão) “deitados em berço esplêndido”. Mesmo que efêmeros, tais movimentos deram uma “sacudida” no meio político deste país, além de alertarem para o sentimento de irresignação da nação.

Essas manifestações (ou “Jornadas de Junho”) se pausaram por uma “onda” de reivindicações caracterizadas pela insatisfação da sociedade em relação à má qualidade dos serviços públicos (in)disponíveis e pela necessidade de profundas reformas para atendimento das inúmeras demandas sociais. Tornou-se famoso o bordão “serviços públicos com padrão FIFA de qualidade...”

A crise de representatividade em relação ao atendimento das necessidades públicas foi exteriorizada nas referidas manifestações populares, cristalizando a profusão de problemas existentes no país e a premente necessidade de efetiva articulação estatal – leia-se planejamento – na consecução das políticas públicas.

Com o advento da Constituição da República de 1988, coincidindo com o início do período democrático (Nova República), consolidaram-se as expectativas e os anseios da população brasileira em relação à

consecução (principalmente) dos direitos individuais, sociais e econômicos.

Passados 26 (vinte e seis) anos da promulgação da atual Constituição da República, percebe-se que houve, sim, alguma evolução na qualidade de vida da sociedade brasileira, entretanto, em um nível muito aquém do desenvolvimento esperado por todos. O Brasil se caracteriza por uma injusta desigualdade social. A desigualdade não é, por si só, um malefício, desde que voluntária. Todavia, a desigualdade impositiva (ou injusta) existente no Brasil, aí, sim, é um “câncer” a ser combatido.

A sociedade não almeja somente liberdade sob o ponto de vista físico, mas, também, liberdade de escolha para promover o desenvolvimento de cada indivíduo na sociedade. Entretanto, para que isso se efetive, é imprescindível que a alocação dos gastos públicos seja direcionada para atendimento aos direitos fundamentais sociais (saúde, educação, moradia, saneamento básico, mobilidade urbana eficaz, “diversão e arte”).

Assim, o presente trabalho pressupõe a indispensabilidade do planejamento para o desenvolvimento do Brasil, especialmente quanto à imposição constitucional dos instrumentos orçamentários/planejadores - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) - aos atores públicos (e privados) na efetivação das políticas públicas e, finalmente, quanto à possibilidade (e dever) de controle por parte dos Tribunais de Contas na execução orçamentária pelo administrador público definida mediante prévio processo legislativo.

Vale lembrar que o Estado tem um papel primordial no planejamento, formulação e execução das políticas econômicas. E a exteriorização legal do planejamento, por meio dos instrumentos orçamentários/planejadores acima discriminados, deve ser vinculativa e não simples peças de programas autorizativos (ou de ficção) alteradas ao alvedrio

da Administração Pública, desrespeitando, muitas vezes, o planejamento inicialmente formulado, e, ainda, desrespeitando a Constituição da República e os desejos da população.

Nessa esteira, é crucial que o Estado estabeleça o cumprimento dos instrumentos orçamentários/planejadores à vista do planejamento realizado e exteriorizado mediante Lei do Plano Plurianual (por exemplo).

Por outro norte, mas sem fugir do tema, é importante reforçar o papel do Tribunal de Contas na fiscalização e execução da política econômica a partir dos instrumentos orçamentários/leis planejadoras (PPA, LDO e LOA), dentro das atribuições constitucionalmente estabelecidas nos artigos 70 e 71 da Carta Constitucional de 1988.

Nesta oportunidade, tratando-se da indicação do problema que a pesquisa pretende abordar, indaga-se: qual o papel dos Tribunais de Contas em relação à política econômica (e à implementação das políticas públicas) na verificação de sua execução a partir dos instrumentos (vinculativos) orçamentários e de planejamento?

Utilizando a propositura acima enunciada, a roteirização do presente estudo deverá apresentar, na primeira parte, a exposição dos dados recentes sobre a situação geral e setorial no Brasil, que atestam que há inúmeros percalços a serem transpostos para o real desenvolvimento da nação. Logo após (e no mesmo capítulo), será feita análise da relação entre a Constituição Econômica e o Instituto do Planejamento, a evolução histórica do planejamento, que confirma que o Brasil sempre foi o “país da improvisação”, para, finalmente, comprovar a relação umbilical entre planejamento, democracia, desenvolvimento e políticas públicas.

Ultrapassada essa fase, na segunda parte serão abordados, especialmente, os instrumentos orçamentários e de planejamento (PPA, LDO e LOA), com breve explanação dos princípios que imprimem concretude e significado à interpretação de tais instrumentos em relação ao

planejamento. Nesse sentido, é importante considerar a evolução da concepção do orçamento, que de peça contábil/estática (Orçamento Tradicional) se transforma em peça de implementação/dinâmica das políticas públicas (Orçamento-Programa). O ponto fulcral do capítulo será evidenciar a impositividade (ou caráter mandatório) do orçamento-programa em relação aos governos, em contraponto à tradicional concepção de que o orçamento – em relação às despesas – tem natureza meramente autorizativa.

Na terceira parte, prosseguindo no caminho a ser trilhado neste estudo, o Tribunal de Contas terá seu papel de destaque. Desde sua conceituação como “órgão de destaque constitucional”, perpassando pela natureza, competências, inclusive, para o controle (efetivo) da execução dos instrumentos orçamentários, bem como as ferramentas de que dispõe para a fiscalização das políticas públicas e a gestão orçamentária.

Por fim, após sedimentação dos temas expostos nos capítulos anteriores, será realizada análise do papel dos Tribunais de Contas em relação ao controle do planejamento estatal, por meio do caráter impositivo dos instrumentos orçamentários/planejadores e, ainda, possíveis sanções cabíveis em caso de descumprimento.

Assim, o estudo apresentado é o que melhor atende aos ditames constitucionais acerca da Política Econômica a ser planejada, definida e executada, no atendimento aos princípios da eficiência, efetividade e eficácia dos recursos públicos.

Ademais, a presente pesquisa justifica-se diante da necessidade de investigar a importância da vinculação do conteúdo dos instrumentos planejadores às políticas econômicas praticadas pela Administração Pública e suas repercussões em caso de descumprimento, bem como na melhoria (e efetivação) do planejamento estabelecido, na aplicação dos recursos públicos para satisfazer os desejos sociais.

Nessa senda, pretende-se também levantar questionamentos sobre a forma como o planejamento estatal, no tocante à política econômica, vem sendo elaborado, e se tal planejamento se constitui realmente um produto de estudos pormenorizados, aplicados e que serão aplicados em sua inteireza quando da feitura do PPA, ou se é um mero programa ficcional.

Desse modo, sob o aspecto teórico, acredita-se contribuir com a presente pesquisa, no sentido de evidenciar a importância de se dotar a Administração Pública de instrumentos legais que lhes permitam implementar um sistema de planejamento integrado ao controle de suas finanças.

Em termos práticos, este trabalho se torna relevante por acarretar uma nova abordagem acerca da vinculação/imposição dos instrumentos orçamentários/leis planejadoras e a política econômica, bem como favorece, em um processo interdisciplinar, a integração recíproca entre as várias disciplinas envolvidas no trato do objeto de estudo – Direito Constitucional, Financeiro, Econômico, Teoria do Direito, Administrativo, Ciências Contábeis, Economia.

Convém notar que o desenvolvimento desta pesquisa visa ultrapassar os entraves teóricos existentes e solidificar os objetivos já explanados, verificando a possibilidade de fiscalização dos Tribunais de Contas à vista da política econômica constante nos instrumentos orçamentários/leis planejadoras.

A pesquisa aqui apresentada é, primordialmente, bibliográfica, e resulta da leitura e estudos de livros, artigos, jurisprudência, consulta a decisões dos Tribunais de Contas, sobretudo, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Este estudo se fundamenta em dois marcos teóricos que se alinham à proposta de solução para o problema apresentado. Primeiro, a (devida) aplicação do Instituto do Planejamento como catalisador do desenvolvimento

Vidigal, interpretando a Constituição brasileira de forma sistemática e dentro da ótica do Direito Econômico, defende a legislação planejadora enquanto normas jurídicas vinculantes, devendo ser obedecidas objetivando racionalizar os meios escassos e atender as múltiplas necessidades sociais, bem como aos diversos ditames constitucionais. Logicamente, o autor não desconsidera a possibilidade de flexibilizar a dita legislação quando hipóteses excepcionais se materializarem.

Giovani Clark

Professor do Programa de Pós-Graduação da PUC Minas e da Graduação da Faculdade de Direito da UFMG.
Doutor em Direito Econômico.



D'PLÁCIDO
EDITORA

www.livrariadplacido.com.br

ISBN 978-85-8425-111-7



9 788584 251117