



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



TÍTULO: ORÇAMENTO PÚBLICO DE 2006 A 2010: ANÁLISE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS BRASILEIRAS, ATIVIDADE DO TCU, E COMPARAÇÃO COM A AUTORIZAÇÃO DE GASTOS DA ARGENTINA E DO URUGUAI¹

*Brenno Bezerra²
Renato Arnaldo³
Thamer Emmanuel⁴*

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁵

Artigo escrito com a principal finalidade de analisar as leis orçamentárias dos anos de 2006 a 2010 e subsidiariamente, a cunho de avaliação na Disciplina de Direito Financeiro (7º semestre), ministrada pelo Professor Dr. Edival Braga.

Resumo: Este artigo científico analisa como tema o orçamento brasileiro dos últimos 4 anos da década de 2000, fazendo uma análise das leis orçamentárias e posterior comparação com a autorização e previsão de gastos da Argentina e do Uruguai. De início, abordar-se-á o PPA vigente nos anos de 2006 a 2010, destacando as principais áreas de investimento; em seguida, será apresentado o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento); após, far-se-ão comentários acerca da atividade exercida pelo TCU na referida época; e, por último, tratar-se-á da autorização de gastos da Argentina e do Uruguai. O objetivo do presente versa sobre distinguir quais foram as prioridades brasileiras, argentinas e uruguaias em 2006/2010, ressaltando-se o instituto do direito comparado.

Palavras-chave: Orçamento Público 2006 a 2010. PPA. LDO. LOA. PAC. Atividade do TCU. Brasil e Argentina. Brasil e Uruguai. Áreas de investimento. Políticas Públicas.

Sumário: 1. Introdução; 2. Orçamento Público: principais áreas de alocação de recursos; 2.1. Análise do PPA dos últimos 4 anos da década 2000; 2.1.1. PPA de 2004 a 2007; 2.1.2. PPA de 2008 a 2011; 2.2. PAC; 2.3. Receitas e Despesas mais importantes previstas na LDO 2006-

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2026, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Aluno da Disciplina de Direito Financeiro, ano letivo de 2016.1, do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR, E-mail: brenno.rb@hotmail.com

³ Aluno da Disciplina de Direito Financeiro, ano letivo de 2016.1, do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR, E-mail: renato_arnaldo@hotmail.com

⁴ Aluno da Disciplina de Direito Financeiro, ano letivo 2016.1, do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR, E-mail: thamerpb@hotmail.com

⁵ Professor de Direito Financeiro da Universidade Federal de Roraima - UFRR

2010; 3. A atividade exercida pelo TCU sobre o Orçamento Público brasileiro em meados dos anos 2000; 4. Direito comparado: Brasil e Uruguai; 5. Direito comparado: Brasil e Argentina; 6. Considerações Finais; 7. Referências Bibliográficas.

Abstract: This scientific article examines the theme the Brazilian budget the last 4 years of age in 2000, making an analysis of the budget and subsequent laws compared to the authorization and forecast Argentina and Uruguay spending. At first, will be addressing current PPA in years 2006 to 2010, highlighting the main areas of investment, then the PAC (Growth Acceleration Program) will be displayed after, will be done comments about the activity performed by TCU in that time and last address shall be the authorization of Argentina and Uruguay spending. The purpose of this versa distinguish which were the Brazilian priorities, Argentina, and Uruguay in 2006/2010, highlighting the institute of comparative law.

Keywords: Public Budget 2006 to 2010. PPA . LDO . LOA . CAP. TCU activity. Brazil and Argentina. Brazil and Uruguay. investment areas . Public policy.

Summary: 1. Introduction; 2. Public Contingency: main areas of resource allocation; 2.1. PPA analysis of the last 4 years of age in 2000; 2.1.1 . PPA 2004-2007; 2.1.2 . PPA 2008-2011; 2.2 .PAC; 2.3. most important revenue and expenditure planned in the Budget 2006-2010; 3. The activity carried out by TCU on the Brazilian Public Budget in the mid-2000s; 4. Comparative Law: Brazil and Uruguay; 5. Comparative Law: Brazil and Argentina; 6. Final Considerations; 7. References.

Lista de Abreviaturas:

ABIMQ - Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação

PPA - Plano Plurianual

PPI - Programa de Parcerias de Investimento

SIGPlan - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo

SMA - Sistema de Monitoramento e Avaliação

TCU – Tribunal de Contas da União

1- INTRODUÇÃO

O presente artigo que tem como fundamento a análise do Orçamento da União, comparando-o com o da Argentina e do Uruguai, procura na **delimitação temática** definir quais foram as principais prioridades das políticas públicas brasileiras, argentinas e uruguaias, tendo como **delimitação espacial** a República Federativa do Brasil, a República Oriental do Uruguai e a República da Argentina, bem como a título de **delimitação temporal** o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Brasil, Paraguai e Uruguai vigentes nos anos de 2006 a 2010.

Nesse interstício, examinamos a fim de parâmetro inicial, as áreas essenciais para que o Estado possa se desenvolver alcançando melhores condições de vida, saúde, segurança, educação e demais direitos sociais com vistas a atender ao interesse público primário.

Logo após, apontaremos as previsões que o Estado fez em sua atividade financeira no que tange ao aspecto orçamentário, do supracitado lapso de tempo de 2006 a 2010, cuidando de destacar os mais relevantes pontos que foram vaticinados na PPA para acolhimento das necessidades públicas e os que desta prenunciação, realmente foram possíveis de serem concretizados na LOA e na prática.

Vencida essa parte, far-se-á uma análise objetiva acerca da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, com o intuito de melhor explanação e visualização das receitas e despesas do Estado durante a época já mencionada alhures.

Do exposto, embasados no dispositivo constitucional, art.4º parágrafo único, que preza pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina⁶, será realizada uma verificação nos modelos do Direito Comparado do Uruguai e da Argentina com a finalidade de vislumbrar, perante o orçamento destas nações, quais são as diferenças e semelhanças (em relação ao orçamento brasileiro) quanto às receitas e às despesas realizadas.

Diante disso, o artigo discute como escopo final o Orçamento Público fundamentado no atendimento do interesse público, através de estudos das disposições da PPA, da LDO e da LOA, além dos princípios e demais institutos correntes do Direito Financeiro.

Para sua realização, procedeu-se à intensa pesquisa bibliográfica, estatística e gráfica, ancorada com a observação dos comandos pertinentes às áreas do Direito posto em questão.

É importante, ainda, destacar que o presente artigo se adequa à linguagem culta e formal da Língua Portuguesa e segue as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

2. Orçamento Público: principais áreas de alocação de recursos

Como primeiro ponto, partindo da ideia de que a previsão de gastos não é apenas uma peça política, mas também um instrumento técnico, jurídico, econômico e governamental, cabe introduzir o presente artigo destacando os diferentes vieses orçamentários outrora citados, são eles: o jurídico, o econômico, o contábil e o político. Oportunamente, este, o lado político do orçamento público, será o de maior interesse ao longo do desenvolvimento do trabalho.

⁶BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988, art. 4º, parágrafo único.

Dessa maneira, a feição política se dá com o exame das diferentes prioridades dos mais diversos Estados, momento em que se percebe a estreita relação existente entre as despesas e receitas relacionadas ao perfil de governo de uma determinada nação.

Como segundo ponto, em consequência do que foi exposto acima, é a partir da análise das leis orçamentárias que compõem o orçamento público que se pode concluir quais as prioridades do gestor público, necessidades da população e programas políticos que serão executados, lembrando que o ideal é que as preferências do agente político estejam sempre em conformidade com as do povo, atendendo, assim, ao interesse público primário.

A título de exemplificação, Harrison Leite⁷, traz o exemplo da África do Sul, que em seu orçamento de 2009, investiu mais na área social do que na de defesa, e mais em educação do que em saúde, previsão africana esta que tende a se repetir ao longo dos anos, mostrando a questão social como de principal prioridade para esta nação.⁸

Outro exemplo, ao revés, está os Estados Unidos, país do qual investe cinquenta e quatro por cento (54%) de seu orçamento em questões militares⁹, o que faz concluir que a defesa do Estado, no orçamento de 2009, foi uma das principais prioridades do governo norte-americano, estando 46% voltado a questões não-militares, como, a de infraestrutura e social.

De tal exposição, conclui-se que o viés político, é fator de fundamental importância na análise das principais áreas de alocação de recursos, pois reflete os anseios de quem está no poder, a real execução dos programas político-partidários. O orçamento é o instrumento de manifestação desses ideais e planos, dotado, por isso, de nítida característica política.¹⁰ Dito de outra maneira, o orçamento visto pelo aspecto político, alude a um plano de ação governamental, que tem sempre como base uma decisão política.

2.1 Análise do PPA dos últimos 4 anos da Década 2000

De início, a delimitação temporal requerida para o presente artigo, de 2006 a 2010, envolve dois PPA's, a saber: 1 - o PPA de 2004 a 2007, e; 2 – O PPA de 2008-2011.

2.1.1 PPA de 2004 a 2007

A título de revisão, cabe lembrar o disposto no art.57 da Constituição Federal, no qual o prazo para encaminhamento da PPA é de até quatro (4) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial, ou seja, 31 de agosto. Posto isso, será devolvido para sanção do Presidente até o fim da sessão legislativa, que é em 2 de dezembro.

⁷LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016, p.70.

⁸ Orçamento Anual da África do Sul (National Budget 2009) em

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2009/default.aspx>. Acesso em 08 ago. 2016.

⁹ LEITE, Harrison, Op cit, p.69-70.

¹⁰ LEITE, Harrison, Op cit, p.69-70.

Denominado de “Um Brasil Para Todos”, o Plano Plurianual de 2004 a 2007 trazia entre suas principais metas, objetivos e diretrizes, o crescimento sustentável, emprego e a inclusão social. Sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, buscou-se dar pontapé a um modelo de desenvolvimento nacional de longo prazo, que iria além de 2007.

Para isso, por meio de um programa agregado de maiores informações acerca dos resultados, especulações de gestão dos programas, dos atores, passou o Brasil objetivar à integração entre plano e orçamento.

Assim, diferencia-se dos demais Planos plurianuais anteriores pelo fato de ter sido formulado com a participação da sociedade e das várias esferas de Governo, democratizando a questão do planejamento das ações governamentais no Brasil a fim de dar maior transparência e eficácia. Para isto, a peça orçamentária foi dividida em dois pontos principais: Orientação Estratégica de Governo, trazidas ao longo do próprio Plano Plurianual, e Orientações Estratégicas dos Ministérios, definidores das políticas setoriais voltadas à concretização dos compromissos de Governo.¹¹

Dando continuidade, os problemas principais que almejou o governo brasileiro remediar foram a exclusão social, a falta de emprego, e a concentração de renda, entre outros. Aqui, é importante frisar que os gestores queriam primordialmente o crescimento sustentável, e em segundo lugar, os programas de emergência, admitiam as necessidades deste, porém, por si, tal conjunto de atos sociais era insuficiente para gerar circunstâncias dignas de combate ao analfabetismo, erradicação da pobreza, e trabalho precoce, o que seria melhor combatido com o desenvolvimento sustentado.

É analisado por Cinthia Soares Amboni, e digno de destaque, que:

“A experiência recente do PPA 2000-2003, mostrou que **os programas necessitam de formas de implementação e arranjos de gestão diferenciados** para viabilizar a efetividade do resultado do plano. Diante dessa situação foi criado o Plano de Gestão para o PPA 2004-2007, por meio do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004.”¹² (grifamos)

Dessa forma, o Plano Plurianual de 2004 a 2007:

“(…) terá como objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: **inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais**, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade. E redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado. As políticas e programas que darão

¹¹ BRASIL. Lei ordinária nº 10.933, DE 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

¹² AMBONI, Cinthia Soares. **Aspectos relevantes do planejamento governamental e do plano plurinual**, 2011.

substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática.”¹³ (destacamos)

A respeito do que foi supracitado, é importante se ressaltar quais foram as principais áreas com gastos autorizados durante o período de 2006 a 2010, a saber: área social, econômica, regional, ambiental e democrática. Quanto à dimensão social, o gestor previu políticas de redistribuição de renda, visando ao amparo dos direitos fundamentais, como por exemplo, as garantias sociais: educação, saúde, assistência, previdência, a universalização dos serviços públicos essenciais, transporte, segurança pública, lazer, entre outros. Para atendimento dos referidos, é digno de realce, o programa do Fome Zero e o do Bolsa Família. No viés econômico, tratou de estimular o crescimento de renda e ampliação da oportunidade de empregos, assim, deram prioridade para o aumento do nível de exportações em detrimento das importações. Com vistas a reduzir as desigualdades sociais, como dimensão regional, tratou o gestor de impulsionar programas de integração e inclusão social/regional, dispendendo maior atenção para as áreas mais frágeis. Em consonância com a dimensão ambiental, foi previsto o desenvolvimento de forma sustentável de longo prazo, assegurando a recuperação, preservação e conservação dos recursos naturais, tendo como uma das prioridades do PPA a qualidade do ambiente afeto às comunidades. Pelo lado democrático, há o dever de transparência do setor público à sociedade, destaca-se o planejamento participativo (inovação do PPA da época).

Além disso, importante destaque se faz para a Criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) que assegurou o fortalecimento e disseminação das funções de monitoramento e de avaliação, visando subsidiar e qualificar o processo de tomada de decisão. Entretanto, como ensina Adriana Rodrigues, em sua tese de conclusão de curso, os relatórios anuais de avaliação, em 2006, alertavam para a falta de interação entre os órgãos executores envolvidos na gestão das restrições, apresentando como consequência, a dificuldade de obtenção de informações necessárias ao monitoramento e avaliação.¹⁴

Corroborando com isso, o PPA de 2004 a 2007, não obstante a inclusão do Plano de Gestão, permaneceu precário quanto à prestação de informações, dado que eram insuficientes quando não ausentes no SIGPlan, destarte era expressa a falta de interação entre os

¹³ PPA 2004 – 2007. Op cit. p.5

¹⁴ SANTOS, Adriana Rodrigues dos. **Monitoramento e avaliação de programas no setor público**

[manuscrito] : a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000-2011 – 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541117.PDF>, acesso 12.08.2016

encarregados de gerir os programas e havia baixa reciprocidade entre as áreas de meio e de fim.

2.1.2 PPA de 2008 a 2011

Inicialmente, vale mencionar que a presente lei orçamentária vigorou a partir do segundo ano do segundo mandato do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, até o primeiro ano do mandato do Chefe do Executivo, Dilma Rousseff.

Para maior concretização e observância dos princípios do direito financeiro, doravante, em seu art.3º o Plano Plurianual prever que “os programas e ações deste Plano **serão observados** nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nas leis que as modifiquem”, dessa forma, a LDO e a LOA precisam, obrigatoriamente, estar em consonância com o disposto na lei quadrienal, atendendo ao princípio da programação, não contendo qualquer matéria estranha ao orçamento, salvo as referentes a abertura de crédito suplementar e contratação de operação de crédito.

É sabido que o PPA 2008/2011, se diferencia do anterior por carregar consigo mudanças substanciais em relação aos planos anteriores. O alvo das políticas públicas continuou sendo a manutenção da estabilidade econômica, distribuição de riqueza e educação entre outros, com a finalidade de obter um novo padrão de crescimento. Entretanto, agora, isto seria realizado não mais através de megaobjetivos (como fazia o PPA de 2004 – 2007) aliado a correspondentes desafios que o Brasil visou a implantar em suas políticas públicas, e sim por meio de dez objetivos setoriais e governamentais, distribuído em três planos prioritários em apreço: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a Agenda Social, e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹⁵.

Este, o Plano de Desenvolvimento da Educação, buscava por meio do ensino de qualidade corrigir falhas advindas de outros flancos, como o social, e o econômico, tendo em vista que o déficit populacional de alfabetização era um dos maiores geradores de desigualdades. É por isto que para o governo desta época: “A educação de qualidade representa, portanto, um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza”¹⁶

O segundo, a Agenda Social, tem como propósito o acolhimento de parte da sociedade que está em situação de vulnerabilidade, destarte, buscava-se ênfase nas “(..) transferências

¹⁵ BRASIL. Lei ordinária nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

¹⁶ PPA 2008 – 2011, op cit

condicionadas de renda associadas às ações complementares; no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; na cultura e na segurança pública”¹⁷

Em especial destaque, está o PAC plano do qual achamos conveniente abrir um tópico neste presente artigo a fim de dar uma maior abordagem.

2.2 PAC

Inicialmente compete conceituar em que consiste o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Trata-se de um conjunto de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura voltados à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal. O PAC ambicionou alavancar a economia brasileira, analisamos Gabriela Abalém em sua dissertação:

“O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado oficialmente em 22 de janeiro de 2007, dia do lançamento oficial. Sua elaboração iniciou tão logo o presidente Lula se reelegeu, três meses antes do lançamento. Como âncora do segundo mandato de Lula, o programa prometia —destravar a economia brasileira permitindo taxas de crescimento do PIB da ordem de 5%. O PAC tem como macro-objetivos a promoção do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. ”

Em uma síntese histórica o PAC faz parte de uma sequência de políticas-econômicas advindas desde 1930 com o Processo de Substituição de Importações durante a era de Getúlio Vargas, passando para o desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek que mudou a orientação industrial do país.

Com a industrialização do país verificou-se que os gargalos para seu desenvolvimento econômico estavam nas suas limitações de infraestrutura, o que fez com que os governos sempre elaborassem planos para a solução dessas falhas, tendo como exemplo o setor transporte, energia e comunicações. Tendo esse panorama, percebemos que o Programa de Aceleração do Crescimento- PAC teve como meta reduzir esses gargalos que impedem o crescimento econômico do país.

O PAC foi lançado no ano de 2007 para ter vigência no quadriênio de 2007 a 2010 e englobava as seguintes áreas de atuação:

- Investimentos na expansão de infraestrutura (econômica e social);
- Estímulo ao crédito e ao financiamento;
- Melhoria no ambiente de investimento;
- Desoneração e aperfeiçoamento a administração tributária e melhorias fiscais de longo prazo.

A área de infraestrutura foi segmentada em três eixos:

- Logística: Rodovia, Ferrovia, Porto, Aeroporto, Hidrovia e Marinha Mercante;

¹⁷ PPA 2008 – 2011, op cit

- Energia: Geração, Transmissão, Petróleo e Gás Natural, Geologia e Mineração e Combustíveis;
- Social e Urbano: Luz para Todos, Metrô, Recursos Hídricos, Saneamento, Habitação de mercado e interesse social.

Cabe destacar que dos valores estimados para investimento em infraestrutura não foram utilizados em sua integralidade conforme veremos abaixo.

TABELA 1 - Investimentos Previstos Para Infraestrutura - (Em Bilhões)			
ÁREAS	2007	2008-2010	TOTAL
LOGÍSTICA	13,40	44,90	58,30
ENERGIA ELÉTRICA	55,00	219,8	274,80
SOCIAL E URBANA	43,60	127,20	170,80
TOTAL	112	391,9	503,9
Fonte: PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (2010).			

Com relação aos investimentos por região nos eixos de logística e energia é evidente a maior contemplação da região sudeste, vejamos:

TABELA 2 - Investimento por Regiões em Infraestrutura - (2007-2010 - Em bilhões)			
Região	Logística	Energia	TOTAL
Norte	6,30	32,70	39,00
Nordeste	7,40	29,30	36,70
Sudeste	7,90	80,80	88,70
Sul	4,5	18,7	23,2
Centro-Oeste	3,8	11,6	15,4
Nacional	28,4	101,7	130,1
Total	58,3	274,8	333,1

Dados esses advindos de fontes governamentais. É nítida a maior representatividade de investimentos na Região Sudeste.

Conforme dados oficiais dos recursos previstos para o PAC até 2010, 70,7% foram utilizados, somando R\$ 463,9 Bilhões dos R\$ 656,5 Bilhões previstos. E com apenas 46,1% das ações concluídas perfazendo um total de R\$ 302,5 Bilhões.

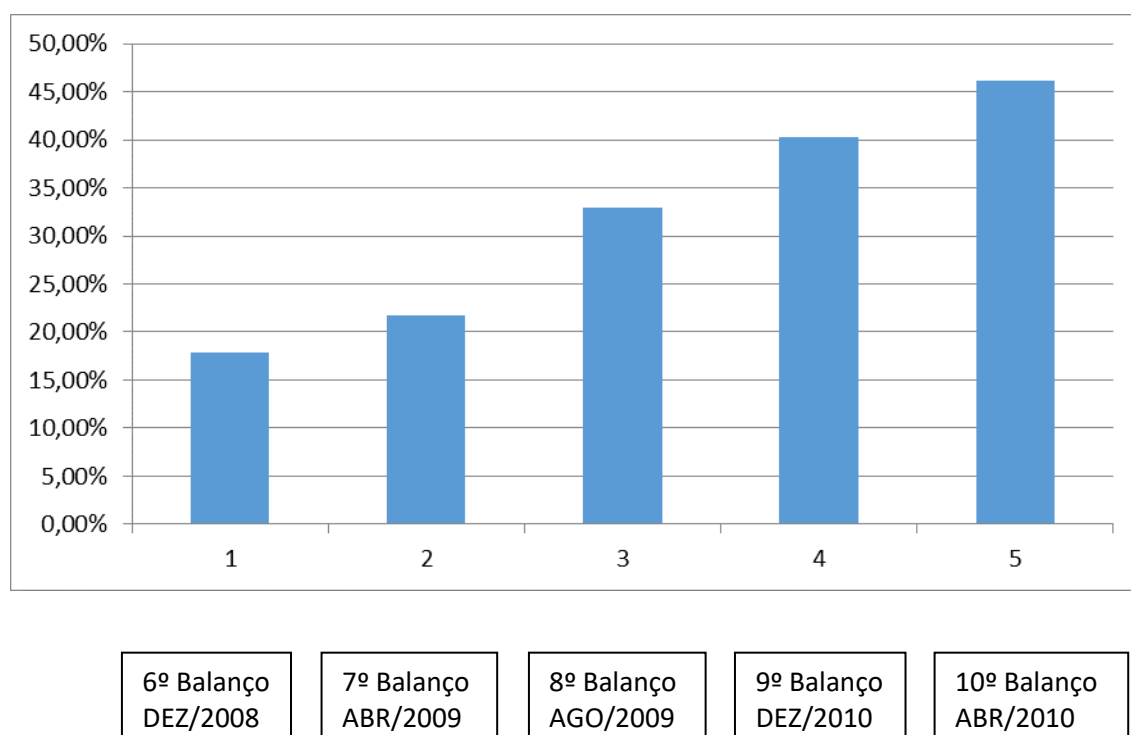
TABELA 3 - Resultados do PAC até 2010 (Em bilhões)			
Ações	Total até 2010	Total concluído	%
Logística, Energia e Social e Urbano	427,8	143,7	33,6
Habitação e Saneamento	228,7	158,8	69,4
Total	656,5	302,5	46,1
10º Balanço			

Em uma visão crítica Edson Roberto Vieira citando em seu artigo João Velloso, então presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimq) expõe:

[...] a grande maioria dos projetos do programa teria sido executada mesmo sem o PAC. Ele comenta ainda que os setores de logística, saneamento e transporte portuário tiveram projetos que não evoluíram nas mãos do governo. Para ele, o mercado se decepcionou com o PAC, pois se esperava que através do programa, o governo conseguisse realizar projetos mais difíceis, significando um trabalho de gestão do governo. Entretanto, os projetos que evoluíram foram guiados basicamente por grandes empresas, como é o caso da Petrobrás (DEZEM, 2010).

Também segundo seus próprios dados o governo assim estimou a evolução de suas ações:

EVOLUÇÃO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS (Tabela 4, Inclui Habitação e Saneamento)



Uma das críticas sobre o PAC é pelo fato de ele não ter uma boa estruturação para o desenvolvimento do país, pois se resume a ter obras por todo o território nacional, mas sem ter a coordenação necessária para o desenvolvimento almejado.

Os investimentos por todo território nacional podem ser constatados pelo 10º balanço oficial do programa, abaixo destacado seus gastos:

Tabela 3 – Valores de investimentos previstos no PAC por eixo e por UF			Investimentos – eixos	
Estado				
(em R\$ milhões)				
Logística (a)		Energética (b)	Social urbana (c)	Total (a + b + c)
Acre	1007,2	0,0	849,2	1.856,40

Amapá	391,6	0,0	428,0	819,60
Amazonas	1710,1	5386,2	3262,3	10.358,60
Pará	2770,9	734,6	6442,4	9.947,90
Rondônia	527,8	12043,1	2086,6	14.657,50
Roraima	540,3	0,0	636,3	1.176,60
Tocantins	2561,3	1302,9	1798,1	5.662,30
Região Norte	9.509,20	19.466,80	15.502,90	44.478,90
Alagoas	540,8	802,9	2653,9	3.997,60
Bahia	4.416,70	12.776,70	13.829,00	31.022,40
Ceará	740,50	8.087,60	6.701,40	15.529,50
Maranhão	1113,3	1923,9	4419	7.456,20
Paraíba	1097,3	1681,9	2307,5	5.086,70
Pernambuco	6.383,30	8.055,80	7.066,80	21.505,90
Piauí	610,60	220,60	2.863,60	3.694,80
Rio Grande do Norte	973,4	5076,2	2727,3	8.776,90
Sergipe	412,1	3235,1	2993,8	6.641,00
Região Nordeste	16.288,00	41.860,70	45.562,30	103.711,00
Espírito Santo	490,50	22.872,80	4.057,70	27.421,00
Minas Gerais	8.506,10	7.046,20	21.037,10	36.589,40
Rio de Janeiro	9.695,80	74.491,90	23.319,40	107.507,10
São Paulo	6.681,40	34.927,30	80.924,00	122.532,70
Região Sudeste	25.373,80	139.338,20	129.338,20	294.050,20
Paraná	1.051,50	8.605,60	11.134,70	20.791,80
Rio Grande do Sul	3.641,10	8.556,40	15.099,50	27.297,00
Santa Catarina	5.240,70	2.834,70	6.995,80	15.071,20
Região Sul	9.933,30	19.996,70	33.230,00	63.160,00
Distrito Federal	297,60	0,00	6.434,40	6.732,00
Goiás	2.996,40	8.317,40	6.222,10	17.535,90
Mato Grosso	3.028,60	3.292,70	3.077,20	9.398,50
Mato Grosso do Sul	1632	3353,4	2338	7.323,40
Região Centro-Oeste	7.954,60	14.963,50	18.071,70	40.989,80
Brasil	69.058,90	235.625,90	241.705,10	546.389,90

Fonte : 10º balanço do PAC – Relatórios Estaduais

Dos referidos dados podemos constatar a proeminência da Região Sudeste em quase todas as modalidades de investimentos advindas do programa. Assim, mesmo com o grande grau de investimentos que tal programa trouxe para a economia é de ressaltar o baixo desempenho na sua concretização. O próprio Estado como gestor não se mostrou eficiente em executar ou atrair os investimentos privados para a implementação do programa. Além do mais, devemos lembrar que a máquina estatal também é um dos entraves ao crescimento econômico, aqui cabe a observação feita por Gabriela Abalém feita em sua dissertação citando Ricardo Amorim:

"A grande questão é que o plano não toca no maior entrave ao crescimento brasileiro, que é tamanho excessivo do setor público e a má qualidade dos gastos

públicos. Ele poderá trazer um ligeiro impacto sobre o crescimento, mas muito pequeno e só será sentido a médio ou a longo prazo.", afirmou Ricardo Amorim, diretor de estratégias de investimentos para a América Latina do banco WestLB (BBC Brasil, 22-01-2007)

Com os dados apresentados, podemos constatar que o lapso temporal de 2007 a 2010 teve um grau de concretização insatisfatório em contraposição ao grande dimensionamento dado ao PAC, tendo ele a função de indutor do crescimento econômico. Também devemos atentar não só para o aspecto orçamentário como também para a conjuntura política da época que condiciona grande parte de sua concretização, pois o orçamento tem natureza autorizativa como regra. Além disso, também cabe apreciar os aspectos positivos com o grande número de empregos diretos e o fato de seu desempenho ter amenizado os efeitos da crise mundial em dado momento.

2.3 Receitas e Despesas públicas mais importantes previstas na LDO e LOA de 2006 a 2010

Preliminarmente, aludindo às receitas e despesas públicas, afirma Kiyoshi Harada: “Se do lado das receitas reflete o consentimento dos contribuintes na arrecadação, do lado das despesas permite revelar, com clareza, em proveito de quais grupos sociais e regiões, ou para solução de quais problemas e necessidades funcionará a aparelhagem estatal.”¹⁸

Com esta ideia é que ao abordar o presente tópico, relacionar-se-á as principais despesas que foram previstas na LDO e LOA com fim a concretizar aquilo que foi exposto no plano plurianual, já demonstrado alhures.

Ao decorrer do artigo, será frequente o uso das denominações: **Orçamento Fiscal, Seguridade Social e Refinanciamento da Dívida Pública.**

Orçamento Fiscal é aquele compreendido pelas receitas e despesas provenientes para a manutenção de serviços ligados ao bom funcionamento de toda a máquina administrativa, ou seja, o referente aos Poderes da União, seus órgãos, fundos, entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Vale destacar a incidência do princípio da universalidade e o art. 165 da CF/1988, §5º e 7º quando ensina que o orçamento fiscal da União deverá ser compatível com o plano plurianual e necessita conter programação detalhada dos gastos, no mínimo, por Estado e Distrito Federal.

Pelo art. 165, §5º da Constituição cidadã brasileira, o orçamento da Seguridade Social abrange “todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”, é um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar

¹⁸ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 25. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

os direitos relativos à *saúde, à previdência e a assistência social*¹⁹. É importante deixar claro que as receitas destinadas a este ramo, por se tratarem de contribuições, serão necessariamente gastas com assistência social, saúde e previdência, destarte, do ponto de vista das receitas das contribuições, o orçamento é impositivo.²⁰ Por final, frise-se que a saúde é um direito de todos e dever do estado (art. 196, CF/1988) tendo como órgão responsável o Sistema Único de Saúde, que dentre suas atribuições está a execução de ações de vigilância sanitária, fiscalização e inspecionamento de alimentos, participação nas políticas e execução das ações de saneamento básico; a assistência social é segmento que se preocupa com os hipossuficientes, acolhendo-os sem exigir qualquer contribuição à seguridade social, fornece o patamar civilizatório mínimo social, como por exemplo, alimentos, roupas, abrigo e ajuda financeira. Seus objetivos estão dispostos no art. 203, da CF:

- “I - proteção da família, da maternidade, infância, adolescência e velhice;
- II - amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e a promoção da sua integração à vida comunitária;
- V - garantia de 1 salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a sua própria subsistência, nem de tê-la provida por sua família”

Vencida essa parte, considera-se previdência social o ramo autônomo e exclusivo dos trabalhadores, contribuintes da seguridade social apto a prevenir as contingências sociais que atingem os obreiros e seus dependentes. Está amparado na Constituição Federal de 1988 no art. Art.201, que aduz:

“Art. 201, CF - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem equilíbrio financeiro e atuarial e atenderá, nos termos da lei, a:

I- cobertura de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Exemplos: Auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, aposentadoria por idade)

II- proteção à maternidade, especialmente à gestante; (salário-maternidade)

III- proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário (seguro-desemprego);

IV- salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V- pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no parágrafo segundo. (...)”

¹⁹ BRASIL. Op Cit, art. 194

²⁰ PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro esquematizado**. 5. ed. rev. e atual – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2015

Por fim, o refinanciamento da dívida pública é a emissão de títulos para pagamento do principal do Tesouro Nacional destinado ao financiamento do déficit orçamentário do Governo Federal. A dívida nacional é paga em real e captada através da emissão de títulos públicos.²¹

Dado o exposto, cabe agora seguir adiante para a análise das LDO's, objetivo fundamental desse artigo.

2.3.1 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006 a 2010

a) LDO de 2006:

“Art. 2º A elaboração e aprovação do projeto da Lei Orçamentária de 2006 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a **4,25%** (quatro inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do **Produto Interno Bruto – PIB**, sendo **2,45%** (dois inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento) para os **orçamentos fiscal e da seguridade social** e **0,70%** (setenta centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais (...)”

Dentre as prioridades e metas de 2006 da Administração Pública Federal, está em primeiro lugar, a elaboração da LOA do respectivo ano.

No Art. 3º, §4º é afirmado que as metas-síntese referentes aos Desafios do PPA de 2004 a 2007 possuem caráter estimativo dos resultados, que deveriam ser obtidos por meio da integração de esforços da União com os entes públicos e privados, expressando-se por programas e ações orçamentárias do Governo Federal.

Além disso, a referida Lei alude para a diferença existente entre: programa, atividade e projeto, em seus termos:

Art. 5º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - **programa**, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

II - **atividade**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

III - **projeto**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

Como Diretriz Geral, a LDO de 2006 e suas subsequentes, são realizadas com o intuito de evidenciar transparência na gestão fiscal, em prol do princípio da publicidade.

²¹ Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/o-que-e-a-divida-publica-federal->>, acesso em 24 ago. 2016

b) LDO de 2007:

Art. 2º A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2007 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a **4,25%** (quatro inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do **Produto Interno Bruto - PIB**, sendo **2,45%** (dois inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento) para os **Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social** e **0,70%** (setenta centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais (...)

A respeito da LDO de 2007, pode-se colocar em realce o parágrafo único do Art. 4º, do qual tem como fundamento dar prioridade, quanto à destinação de recursos advindos dos programas sociais, às regiões que apresentam menor índice de Desenvolvimento Humano.

Como Diretriz Geral, a LDO de 2007, também está em consonância com o princípio da publicidade, dando maior transparência e permitindo o amplo acesso da sociedade a todas as informações disponíveis.

Além disso, é ensinado pela Lei em comento que o Orçamento da Seguridade Social compreende as dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social, financiado com os recursos provenientes da contribuição para o plano de seguridade social do servidor, do Orçamento Fiscal, e das contribuições sociais dentre outras previsões dos incisos art. 59 da LDO de 2007.

c) LDO de 2008:

“Art. 2º: A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a **3,80%** (três inteiros e oitenta centésimos por cento) do **Produto Interno Bruto - PIB**, sendo **2,20%** (dois inteiros e vinte centésimos por cento) para **os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social** e **0,65%** (sessenta e cinco centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais (...)”

Aqui, no Art. 4º, tem-se como prioridades e metas as “ações relativas aos programas sociais existentes e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao **Programa de Aceleração do Crescimento - PAC** e ao PPI”, assim, pela LDO de 2008 é dado prioridade na Lei Orçamentária Anual na alocação de recursos destinados ao desenvolvimento dos programas supracitados.

“Art. 5º: Além de contemplar as prioridades e metas de que trata o art. 4º desta Lei, a elaboração da proposta orçamentária para 2008 contemplará, pela sua relevância no âmbito de cada área de governo, as seguintes diretrizes:

I - Infraestrutura: ações de incentivo e de aprimoramento da capacidade de operação da matriz

portuária, incluindo rodovias de ligação de regiões produtoras agrícolas com portos exportadores e a expansão de modais hidroviário e ferroviário;

II - Justiça: ações relacionadas à segurança pública e combate à violência contra as mulheres;

III - Defesa: ações relacionadas ao reaparelhamento e adequação das forças armadas, segurança e controle do tráfego aéreo;

IV - Agricultura: ações de apoio à sanidade animal e vegetal e ao desenvolvimento regional, desenvolvimento sustentável da pesca;”

d) LDO de 2009:

“Art. 2º: A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado, equivalente a **3,80%** (três inteiros e oitenta centésimos por cento) do **Produto Interno Bruto PIB**, sendo **2,20%** (dois inteiros e vinte centésimos por cento) para **os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social** e **0,65%** (sessenta e cinco centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais (...)”

Do citado acima, percebe-se que igual à LDO de 2008, o mandamento de 2009 possui os mesmos índices de superávit, sendo 3,80% para o PIB e 2,20% para os Orçamento da Seguridade Social e Fiscal.

Em seu Art.4º, de forma semelhante ao LDO sucedido, há a prioridade na LOA quanto à alocação de recursos ao desenvolvimento dos programas sociais ou de crescimento, como por exemplo o PAC. Diferentemente das Diretrizes Orçamentárias de 2008, a de 2009 prevê também dotação de verbas na Lei Orçamentária Anual especialmente para ações que promovam a igualdade de gênero e étnico racial ou que atendam a pessoas com deficiência.

Ademais, pelo §4º do mesmo dispositivo em questão, ensina-se que “as metas e as prioridades da Administração Pública Federal devem refletir, a todo tempo, os objetivos da política econômica governamental, especialmente aqueles que integram o cenário em que se baseiam as metas fiscais. ”

e) LDO de 2010

“Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2010, bem como a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado, equivalente a **3,30%** (três inteiros e trinta centésimos por cento) do **Produto Interno Bruto – PIB**, sendo **2,15%** (dois inteiros e quinze centésimos por cento) para os **Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social** e **0,20%** (vinte centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais (...)”.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, mediante o art. 4º, as prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal são aquelas correspondentes “às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (...), **especialmente as que promovam a redução do desemprego**, igualdade de gênero e étnico-racial ou atendam a

pessoas com deficiência e as **despesas com a função irrigação** (...) as quais terão precedência na alocação dos recursos (...)"

Da norma anterior para a presente, vale destacar o acréscimo da previsão na precedência de distribuição de recursos para as ações que têm como objetivo a diminuição no número de desempregados, e os gastos realizados com a função de irrigação. Ainda, vale destacar que novamente, na LDO de 2010 é vaticinado a respeito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, mostrando a tamanha importância que tal ação teve para o Brasil no final dos anos 2000.

2.3.2. Lei Orçamentária Anual da União 2006 a 2010

a) LOA de 2006

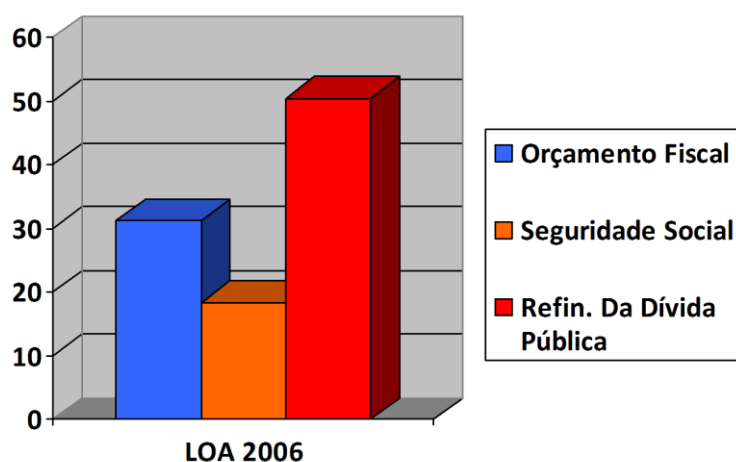


Figura 1 - LOA da União 2006.

31,25% Orçamento Fiscal. 18,31% Seguridade Social. 50,43% Refinanciamento da Dívida Pública, **total de: R\$: 1.660.772.285.176,00**

Do ilustrado, observa-se que na Lei orçamentária de 2006 da união, a principal destinação de recursos foi para o refinanciamento da dívida pública, tendo o orçamento fiscal que abrange os gastos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus órgãos, administração direta e entidades da administração indireta, em segundo lugar, com 31,25% do total, e em terceiro lugar, a seguridade social, que se divide em: saúde, assistência social e previdência, com 18,31% do montante geral de recursos.

b) LOA de 2007

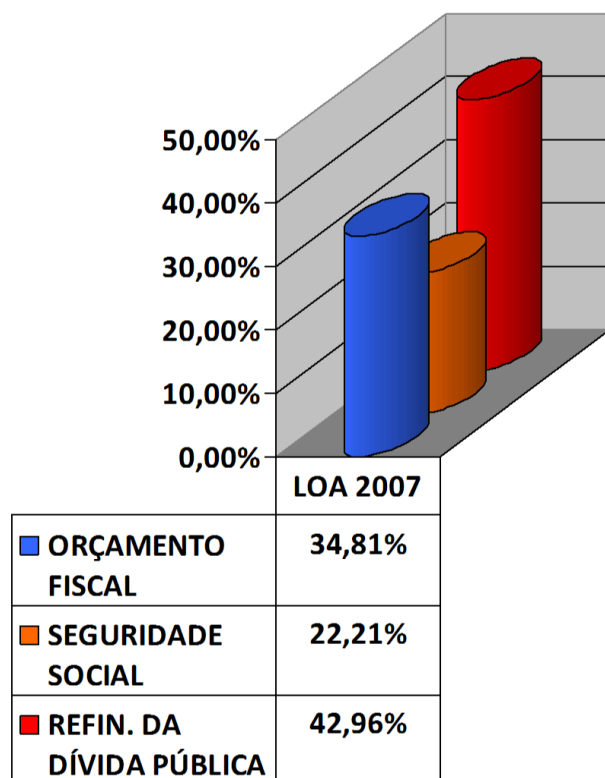


Figura 2 - LOA da União 2007.

É possível concluir que o refinanciamento da dívida pública ainda continua sendo o setor com mais investimentos perante o gestor público, com 42,96% de todo o total de R\$:1.526.143.386,099,00, em seguida, vem o orçamento fiscal com 34,81% dos investimentos, e por último, novamente, a seguridade social com destinação de recursos de 22,21% do montante.

c) LOA 2008

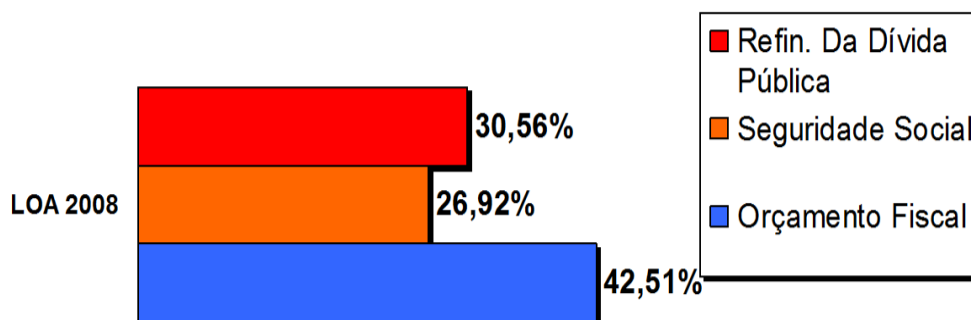


Figura 3 - LOA da União 2008

A lei orçamentária de 2008, inova quanto às duas anteriores, pois agora, o principal receptor de recursos é o Orçamento Fiscal, que recebe 42,51% do total de R\$: 1.362.268.012.584,00, já a Seguridade Social, viés de extrema importância pois, relembramos, abrange a saúde, seguridade social, e previdência, áreas essenciais para o desenvolvimento de qualquer nação, recebe a menor porcentagem de verbas, com apenas 26,92%, por sua vez, os gastos com o refinanciamento da dívida pública é diminuída para 30,56% do montante geral.

d) LOA 2009

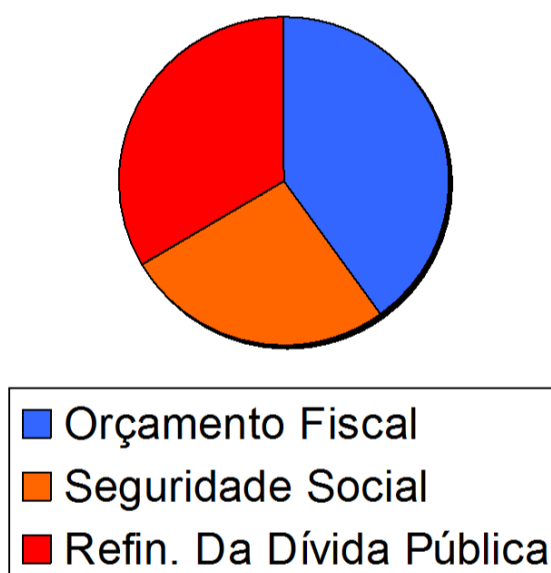


Figura 4 - LOA da União 2009

Da LOA anterior para a presente, observa-se que houve uma redução de gastos no orçamento fiscal e realocação das verbas para os outros dois setores, ficando esse com 39,93% do total de gastos, e a Seguridade social com 26,83% e o refinanciamento da dívida pública com 33,23% do valor inteiro de R\$:1.581.447.761.494,00.

e) LOA 2010

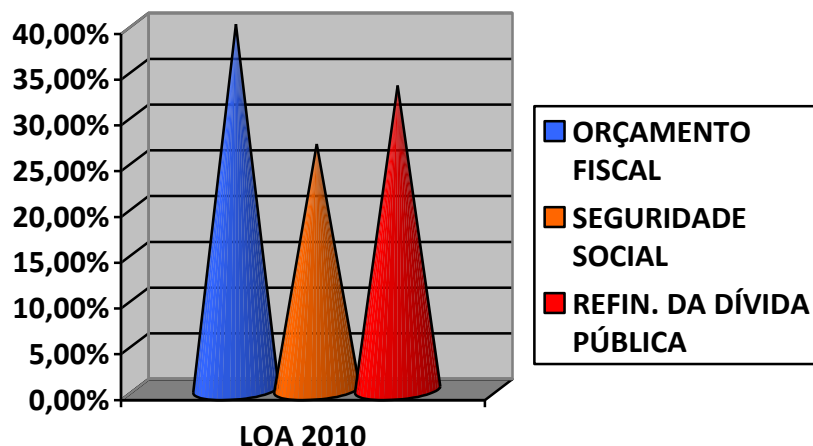


Figura 3- LOA da União 2010

Aqui, as despesas com a máquina administrativa do Estado continuam vinculados com a maior parte de verbas, perfazendo-se em 39,85% do total de R\$: 1.766.021.794.352,00 que tem seus 26,38% destinados à seguridade social e 33,76% ao refinanciamento da dívida pública.

2 A atividade exercida pelo TCU sob o Orçamento Público brasileiro em meados dos anos 2000

Inicialmente, cabe lembrar que os exercícios financeiros de 2006- 2007 são englobados pelo PPA de 2004-2007, que correspondem ao primeiro mandato do governo Lula. O TCU em seu relatório sobre o exercício de 2006 aponta algumas ações tidas como prioritárias na LDO, mas que não foram executadas devido ao § 1º do artigo 4º da LDO já referida. Conforme o dispositivo:

Art. 4º As prioridades e metas da Administração Pública Federal para o exercício de 2006, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, são as constantes do Anexo I desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no projeto e na Lei Orçamentária de 2006 e na sua execução, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

§ 1º O Poder Executivo justificará, na Mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária, o **atendimento de outras despesas discricionárias em detrimento das prioridades** e metas constantes do Anexo a que se refere o **caput** deste artigo. (grifos nosso)

Conforme anotado pelo TCU, não fosse tal dispositivo, o Poder Executivo estaria obrigado a demonstrar a compatibilidade integral das metas estipuladas na LDO e as constantes na LOA.

No exercício seguinte, em 2007, o TCU aponta novamente algumas divergências entre a LDO e a LOA do referido período, vejamos algumas ações apontadas pelo Poder Executivo como prioritárias que não tiveram execução satisfatória.

“No exercício de 2007, foram apuradas, ainda que em menor grandeza frente ao exercício anterior, divergências e incongruências entre metas prioritárias estipuladas na LDO e aquelas efetivamente registradas na LOA/2007, a exemplo das ações: 0081 (Apoio à Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos – Fazendo Escola), 2A95 (Elevação da Escolaridade de Beneficiários do Pró-Jovem); 2766 (Capacitação de Profissionais de Comércio Exterior) e 4448 (Capacitação de Agricultores Familiares). Para essas ações, as metas consignadas na LOA/2007 foram divergentes daquelas definidas na LDO/2007, ou mesmo incompatíveis com as metas orçamentárias fixadas. Houve casos de dissonância em termos de produtos, unidade de medida propostos e denominação de ações.”

Com isso, o TCU destacou algumas ações que não tiveram um desempenho satisfatório em sua execução ou simplesmente não tiveram desempenho nenhum durante o exercício mencionado.

Passando para o PPA de 2008-2011, Lei 11653/08, período que correspondeu à transição do governo Lula para o de Dilma Rousseff permanecendo o mesmo partido no poder. De maneira diferente do PPA anterior que contava com mega objetivos o PPA 2008-2011, estabelecia três agendas prioritárias, quais sejam: Agenda Social, Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Entretanto, novamente no primeiro exercício do referido PPA, na LDO correspondente a 2008 houve divergências entre o priorizado nesta e as que passaram a constar na respectiva LOA. Frise-se o seguinte trecho do parecer de 2008 do TCU:

“O Projeto de Lei Orçamentária para 2008 – PLOA 2008 foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em agosto de 2007, aproximadamente 15 dias após a aprovação da LDO, com significativas divergências quanto às ações prioritárias. Das 315 ações orçamentárias relacionadas no Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2008, apenas 62 ações, 20%, constaram do PLOA 2008 apresentando o mesmo código. Das 253 ações prioritárias restantes, 38 ações, ou seja 15%, figuraram no PLOA 2008 exibindo outro código de ação ou apresentando dissonâncias em termos de produtos, unidade de medida, título e programas. Aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Orçamentária Anual para 2008 – LOA 2008, das 315 ações prioritárias relacionadas no Anexo I da LDO 2008, apenas 99 ações, 31% do total, foram acolhidas exibindo o mesmo código de ação.”

Um ponto positivo destacado no ano de 2008 foram os investimentos em educação que praticamente dobraram desde 2004. No exercício de 2008 foram empenhados R\$ 30 bilhões na referida área com a realização de 94%, ou seja, R\$ 28,2 bilhões empenhados. Isto não

(em R\$ milhões)						
	Execução da Função Educação por Subfunções		Execução das Subfunções de Educação em Outras Funções		Total das Subfunções de Educação	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Educação	16.622	93,6	807	76,9	17.429	92,7
361 Ensino Fundamental	1.360	94,7	4	98,2	1.364	94,7
362 Ensino Médio	677	97,4	3	96,1	680	97,4
363 Ensino Profissional	1.865	90,5	72	73,2	1.937	89,7
364 Ensino Superior	12.274	93,7	147	97,4	12.421	93,8
365 Educação Infantil	21	74,1	187	91,9	207	89,8
366 Educação de Jovens e Adultos	329	98,0	394	66,9	723	78,2
367 Educação Especial	96	94,7	-	35,1	97	94,3
Outras Subfunções	11.629	95,2	-	-	-	-
Total	28.251	94,3	-	-	-	-

significa simplesmente que a educação melhorou, apenas que tais investimentos estão sendo direcionados para a citada área como forma de comprometimento em um dos setores-chaves para o crescimento de um país. Vejamos a execução orçamentária por subfunção constante no relatório de 2008 do TCU:

Apesar do grande investimento em educação no Brasil, os índices de analfabetismo ainda persistem, bem como o problema de acesso e qualidade do ensino-aprendizagem na rede pública.

No que tange ao período de 2009, o acompanhamento do PAC pelo TCU sofreu algumas limitações devido à estrutura técnica para o regular acompanhamento das execuções previstas, bem como algumas impropriedades para esse acompanhamento, analise-se o relatório de 2009 do TCU a respeito:

“Dada a dificuldade encontrada em se conhecer em detalhes a execução das ações do PAC, este Tribunal determinou ao GEPAC, por meio de acórdãos do Plenário, o encaminhamento periódico de informações sobre a execução físico-financeira de todos os empreendimentos monitorados, dentre outras. Os dados individualizados por empreendimento referentes a dezembro de 2009 não foram, no entanto, encaminhados no prazo determinado pelo Tribunal, o que impossibilitou a sua análise, bem como a incorporação dos resultados neste Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo da República. Outro aspecto importante é o critério de contabilização dos dados de execução financeira de algumas das ações do programa. Em alguns casos, os balanços periódicos do PAC não contêm explicitação de alguns parâmetros adotados, o que pode conduzir o leitor a entendimentos incorretos, tais como: nas concessões rodoviárias e ferroviárias, os investimentos são considerados a) como realizados no momento da assinatura do contrato de concessão, independentemente da aplicação do recurso pela concessionária, o que, na maioria dos casos, irá ocorrer muitos anos após a assinatura;”
[...]

Também foi observado pelo TCU que nesse período inicial as ações do PAC no eixo de logística acumuladas até 2009 foram impulsionadas por iniciativa privada, seguido por Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Ressalta-se a seguinte observação feita de que a simples assinatura de concessão caracterizava a conclusão das ações no referido eixo.

Passando a avaliação do último exercício sob análise (2010), ainda vemos a priorização nas ações do PAC além de mais de 800 ações na LDO sancionadas como prioritárias no governo. Cabe destacar no relatório de 2010 do TCU bem como em anteriores foi recomendado à adequação das ações do governo ao artigo 42, I do ADCT que estipula:

“Art. 42. Durante 40 (quarenta) anos, a União aplicará dos recursos destinados à irrigação:
I - 20% (vinte por cento) na Região Centro-Oeste;”

Desta maneira, é constatada a drenagem dos recursos para as ações de irrigação do PAC, sendo priorizadas as obras na Região Nordeste. Nos comentários expostos no relatório de 2010:

“O MI também argumenta que a inclusão de programas de irrigação pertencentes a outras regiões no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) aumentou o volume de recursos a serem destinados a essas áreas, impossibilitando a transferência dos recursos para a região Centro-Oeste, sendo necessário, dessa forma, que, no momento da liberação dos limites de movimentação e empenho e dos

limites de pagamento, seja prevista a necessidade de cumprimento de todas as obrigações, a fim de que sejam liberados limites suficientes para seu cumprimento integral.”

Portanto, é notável a grande dificuldade da execução integral das ações tidas como prioritárias em determinado exercício financeiro. São vários os fatores que condicionam a execução dessas ações, passando pela conjuntura econômica e política, bem como pelo próprio tamanho da máquina estatal e a corrupção em nível endêmico. Também devemos nos lembrar da natureza autorizativa do orçamento, bem como a limitação dos recursos disponíveis e os ilimitados desejos na seara econômica que fazem com que em dado momento seja priorizada alguma ação em detrimento de outra.

3 Direito comparado: Brasil e Uruguai

A priori, pedimos licença para citar o art.4º, parágrafo único, da Constituição Federal levando em conta que tal dispositivo é de fundamental importância, doravante, para a compreensão do presente artigo.

“Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil **buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina**, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” (grifamos)

Partindo para a análise do Uruguai, a formulação do orçamento de cinco anos foi elaborada com base nas orientações estratégicas do Governo. Consiste na disposição de Planos de Gestão Estratégica das unidades de execução e subseções do orçamento nacional que, por sua vez, contém a definição dos objetivos estratégicos e sua ligação com os planos anuais de gestão, identificando as metas que permitem a realização dos seus objetivos.

Eles desenvolveram seus planos estratégicos e operacionais com base nas orientações metodológicas fornecidas pelo Instituto Planejamento e Orçamento, para efeitos da aplicação do artigo 39 lit. F da Lei 16.736 de 05/01/996. As contas dos estados correspondentes que permitem a apresentação de demonstração serão apresentada através de indicadores desenvolvidos para este desempenho, o grau de conformidade com os objetivos e metas estabelecidas.

A principal orientação na aplicação dos recursos públicos é feita pelas orientações de política estabelecidas pelo governo, sujeito ao cumprimento das disposições legais em matéria de direitos e funções de cada agência. No entanto, o orçamento nacional tem grandes restrições sobre as possibilidades de recursos reafetação no curto prazo (remuneração pessoal, despesas estruturais e outros), deixando uma pequena margem na distribuição de despesas e algum grau de maior liberdade no investimento.

Estas restrições são comuns a maioria dos países, por isso, nos últimos anos têm dado impulso com base nos resultados de orçamento que promove a utilização e otimização dos recursos disponíveis em relação aos resultados que se pretende alcançar.

A seguir será analisado um conjunto de metas estabelecidas pelo governo. Tais metas objetivam dar base à aplicação do orçamento anual.

Coordenação do governo e suas entidades financeiras

A coordenação entre todos os ministérios, organismos autônomos, serviços governos descentralizados e departamentais, estabelecendo ligações hierárquicas entre os sistemas políticos, econômicos, cientista produtivo, educacional e tecnológica.

Política fiscal

A Política Fiscal visa garantir a sustentabilidade das finanças públicas, reorientando os gastos em direção ao investimento e às políticas sociais - abordando a situação de emergência social a curto prazo e inclusão social a médio prazo -, dentro de um quadro de disciplina fiscal e tratamento do orçamento de cinco anos no contexto macroeconômico projetada a médio prazo. Busca também implementar o sistema de pagamentos utilizando ferramentas de informatização do BCU (Banco Central Uruguaio), permitindo a disponibilização do crédito diretamente para cada beneficiário em sua conta corrente .

Sistema de educação

Promover e coordenar todos os intervenientes no domínio da educação a alcançar a educação para todos ao longo da vida em todo o país, através da formação de um verdadeiro sistema nacional educação. Conduzir negociações no Setor Educacional do Mercosul através de uma política nacional feita com outros jogadores na educação nacional.

4 Direito comparado: Brasil e Argentina

Ainda com o mesmo princípio de integração econômica, cultural e política nas relações internacionais brasileira em mente, passamos de forma sintética, a analisar o orçamento da Argentina.

No início do governo de Néstor Kirchner, alguns setores tiveram investimentos mais profundos que outros. Nesse sentido, foi elaborado o projeto de orçamento para reforçar a verba destinada ao Ministério de Educação em cerca de 4 bilhões de pesos (1,286 bilhão de dólares no câmbio atual) em relação a 2006, para cumprir uma lei que prevê que o investimento no setor deve subir de 4% para 6% do PIB até 2010.

A Seguridade Social também foi outro setor ao qual se investiu ampla margem de recursos para cobrir o gasto adicional de 4,1 bilhões de pesos decorrente do aumento de 13% aprovado pela administração do presidente Néstor Kirchner para os aposentados.

Os gastos com obras públicas, visto ser uma atividade que cresce historicamente em anos eleitorais, permaneceram estáveis em 12,75 bilhões de pesos, o mesmo valor destinado ao setor de infraestrutura no orçamento vigente à época.

Apesar dos aumentos nas verbas para educação e seguridade social, o Governo manteve fixo em 3% o superávit fiscal primário (economia que se destina ao pagamento da dívida pública), um dos pilares de sua política econômica.

Tribunal de contas argentino (órgão que estrutura a fiscalização orçamentária)

Apesar de gozar de estrutura – conforme definida pelo regime jurídico então aplicável – que o aproxima das instituições mais desenvolvidas nos estados democráticos, o desempenho do Tribunal de Contas argentino não parece ter sido muito efetivo dada a irregularidade na prestação de contas, que não era obrigatória, e da existência de aprovação automática das contas por decurso de prazo, desde que não apreciadas pelo Tribunal.

As reformas na função de controle na Argentina que acompanharam o fim do regime militar têm seu marco na *Ley nº 24.156, de 1992, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*, norma através da qual são criados os principais órgãos de controle argentinos, no âmbito interno a *Sindicatura General de la Nación* e no âmbito externo a *Auditoria General de la Nación*, o que ocorreu antes que essas estruturas gozassem de menção constitucional.

Em nível infraconstitucional a *Auditoría General de la Nación* é regulamentada pela *Ley 24.156*, que dispõe sobre *Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*. Os dispositivos relacionados à *Auditoría General de la Nación* encontram-se entre os artigos 116 e 131 da referida lei.

A competência para o estabelecimento da estruturação interna e das regras de funcionamento da AGN é originariamente da *Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas e da Comisión de Presupuesto y Hacienda de ambas as Cámaras del Congreso de la Nación*, mas as alterações a esse regime inicial serão propostas pela própria AGN, dependentes de aprovação.

O artigo 118 estabelece a competência para o julgamento de contas públicas ao final de cada exercício. Quanto a este aspecto, cabe ressaltar que a AGN poderá realizar esta atividade por si mesma ou através de auditoria independente contratada para tanto, devendo estabelecer os parâmetros de idoneidade dos profissionais empregados nessa atividade e as normas técnicas a que estarão sujeitos. Esse mecanismo enfraqueceria a resistência da entidade a interesses externos. Isso porque existe certa margem de risco de sucumbência aos interesses externos, políticos ou econômicos, na medida em que há previsão legal permitindo a participação de profissionais independentes na realização das auditorias e fiscalizações a cargo da entidade.

3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inferiu-se ao longo do presente artigo que o Orçamento Público (não mais visto como uma mera peça política) é o principal meio de se analisar as prioridades e objetivos de um Estado. Exemplificando, a partir da análise do PPA de 2004 a 2007 do Brasil, pode-se vislumbrar que os gestores buscaram a participação social na tentativa de transmitir uma maior transparência e eficácia para a população.

Disto, objetivou-se combater as mazelas sociais através dos “mega objetivos”. Assim, principalmente por meio de políticas de crescimento sustentável e emergenciais, os investimentos nas áreas de educação, saúde, inclusão social e geração de emprego foram consideráveis, como pôde-se observar, alhures, nas leis de diretrizes orçamentárias e anuais.

Sem embargo, a principal insuficiência das referidas leis orçamentárias da época foi a falta de planejamento, dado que não foram implementadas, geridas, arrançadas de forma a que todos esses “mega objetivos” previstos pelo administrador público pudessem ser efetivados e eficientes. Não obstante a criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação, parece-nos que, a título de consideração final, tal sistema não conseguiu propiciar a interação e disseminação de funções da forma prevista.

Prosseguindo, ainda, é importante firmar o aspecto do PAC 2008 – 2011 que teve três planos como coadjuvantes, o Programa de Aceleração de Crescimento, a Agenda Social e o Plano de Desenvolvimento, cada um deles, voltado a corrigir um determinado setor defasado no Brasil, como por exemplo aquele, o PAC, que tentou aliar crescimento a sustentabilidade; esse, voltado ao atendimento das situações mais emergenciais, que buscam

imediatamente remediar as diferenças sociais; e este, o PDE, que concretizou uma preposição que desde o PPA passado já era objetivo do Brasil, ou seja, a melhoria da educação que pelo ensino de capacidade com vistas a reparar fendas proveniente de outras áreas.

O Programa de Aceleração do Crescimento, pelo lado positivo, significou e até os dias atuais, como consequência dos seus efeitos, continua representando uma das principais ferramentas para o governo brasileiro no que tange ao impulsionamento das exportações, oportunidades de emprego e em geral, melhoria das condições de vida.

Dividido por 4 principais áreas de atuação, investimentos na infraestrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhoria no ambiente de investimento, e aprimoramento da administração tributária, o referido projeto propõe-se, a título de fechamento da ideia, a realização de obras perante todo o território nacional, e em atenção especial, à zona sudeste, região que mais recebeu proventos durante a requerida delimitação temporal.

De revés, pelo lado negativo, não podemos ignorar que o PAC como mola propulsora do desenvolvimento do país se mostrou um plano desorganizado, pois, tanto a conclusão de suas ações como o método de avaliação do seu progresso são imprecisos. O mero catálogo de ações espalhadas pelo país não eleva tal plano econômico a condição de diminuidor dos entraves para o desenvolvimento da economia brasileira, que em alguns casos pode até agravá-los. Como observado, em algumas situações a estrutura estatal pode ser o maior empecilho para a realização das áreas tidas como prioritárias pelo governo.

Além disso, pode-se concluir, de forma sintética, que as leis de diretrizes orçamentárias almejavam que os supracitados resultados expostos neste artigo fossem adquiridos por meio da integração de esforços da União com entes públicos e privados. Seguiu-se a LDO ao prever transparência na gestão fiscal e maior publicidade.

Em particular análise, como desenlace, selecionamos a lei de diretrizes orçamentárias de 2008 que previu, em seu corpo, a divisão de recursos e prioridades para o Plano de Aceleração do Crescimento, Plano de Desenvolvimento da Educação e Agenda Social. Prognóstico este que foi repetido nas LDO de 2009 e 2010.

Não obstante, o TCU no exercício de suas funções, indicou que havia divergências na Lei de Diretriz Orçamentária e na Lei Orçamentária anual por diversas vezes, como por exemplo, na do respectivo ano de 2006, 2007, e 2008. Oportunamente, na análise desta (LDO-LOA 2008) o Tribunal de Contas da União, de avesso, destacou um ponto positivo, os consideráveis investimentos na área de educação que desde 2004, duplicaram.

Derradeiramente, examinamos a Argentina que mediante a gestão de Néstor Kirchner, se assemelhou com o Brasil, primordialmente, após os anos de 2006 a 2007 ao diminuir de forma considerável o montante de despesas destinadas ao refinanciamento da dívida pública e os realocou no Orçamento Fiscal e na Seguridade, coisa que os argentinos também fizeram, exorbitantemente, até o final do governo Kirchner em dezembro de 2007.

Por último, a cargo da finalização, demos especial atenção ao art. 4º, parágrafo único, da Constituição Federal, outrora supracitado, ressaltando alguns aspectos do Uruguai, como, por exemplo, aquele que leva em conta o seu eixo principal no momento de elaborar o orçamento, o Plano de Gestão Estratégica, que é desenvolvido em consonância com as orientações metodológicas do Instituto de Planejamento e Orçamento daquela nação.

4- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMBONI, Cinthia Soares. **Aspectos relevantes do planejamento governamental e do plano plurinual**, 2011.
- BELCHIOR, Mirian. **Apresentação do 10º balanço do PAC**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac>>, acesso em: 10 de ago. 2016
- CONTAS do governo (2006-2010). Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>, acesso em: 10 de ago. 2016
- Disponível em: <<http://www.opp.gub.uy/presupuesto-y-rendicion-de-cuentas/item/117-presupuesto-2005-2009>>, acesso em: 13 de ago. 2016
- Disponível em: <http://www.opp.gub.uy/images/documentos/Rendiciones/presupuesto2005_tomo_v.pdf>, acesso em: 13 de ago. 2016
- HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 25. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2016
- Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/uploads/apresentacao-10o-balanco-do-pac>>, acesso em: 10 de ago. 2016.
- Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/o-que-e-a-divida-publica-federal->>, acesso em 24 ago. 2016
- LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016, p.70.
- LOVATO, Ederson Luiz. et al. **Uma análise sobre aspectos que envolvem o plano plurianual: plano orçamentário ou plano estratégico**. Paraná, 2014
- MACEDO, Gabriella Abalém Tronconi Campos. **Programa de aceleração do crescimento (PAC) - natureza, impactos e dinâmica regional**. 2011. dissertação (mestrado). Programa de pós-graduação em economia do instituto de economia da Universidade Federal de Uberlândia – UFU. 2011.
- Orçamento Anual da África do Sul (National Budget 2009). Disponível em <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2009/default.aspx>, acesso em: 08 ago. 2016.
- PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro esquematizado**. 5. ed. rev. e atual – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2015

- SANTOS, Adriana Rodrigues dos. **Monitoramento e avaliação de programas no setor público [manuscrito]: a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000-2011–2012**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541117.PDF>> acesso em 12.08.2016
 - VIEIRA, Edson Roberto; QUEIROZ, Antonio Marcos de; CAMPOS, Flávia Rezende; SANTOS, Virginia Maria dos Santos de. **As Contribuições do PAC na Infraestrutura Brasileira e Goiana**. Revista eletrônica da Faculdade Federal de Goiás. 2010. Disponível em: <<http://www.face.ufg.br/siteface>>, acesso em: 10 de ago. 2016.
-
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 11.178, de 20 de setembro de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 11.306, de 16 de maio de 2006. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006 Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 11.451, de 07 de fevereiro de 2007. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 11.514, de 13 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 11.647, de 24 de março de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 11.768, de 14 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 12.017/2009, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências.
 - BRASIL. Lei ordinária nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010.