

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PREMISSA DO PLANEJAMENTO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Mariane Yuri Shiohara Lübke¹

Resumo: As políticas públicas e o orçamento estão umbilicalmente ligados a partir da Constituição de 1988. Se a atuação do Estado para a efetivação de direitos fundamentais acontece via políticas públicas, as leis orçamentárias, em últimas análise, viabilizam sua execução. O objetivo é analisar a relação entre planejamento e as leis orçamentárias no Brasil, a partir de uma abordagem histórica que contempla a superação do método incremental na formulação do orçamento, avançando-se para a necessidade de análise do planejamento das políticas públicas como forma de composição das leis orçamentárias. O presente estudo utiliza o método dedutivo; quanto ao procedimento, é uma pesquisa bibliográfica, mediante a revisão de estudos e artigos científicos realizados sobre o tema. Como resultados, identificou-se que não há mais margem para que a administração pública continue utilizando a racionalidade incremental na elaboração dos orçamentos, em razão da necessidade de participação social nos processos de formulação das políticas públicas, cujos resultados do monitoramento e avaliação deverão subsidiar o próximo ciclo orçamentário.

Abstract: Public policies and the budget have been inextricably linked since the 1988 Constitution. While the State's role in enforcing fundamental rights

¹ Estágio pós-doutoral pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Doutora e Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Atualmente é professora permanente do Programa de Pós-graduação em Direito - mestrado e doutorado - do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba) e da graduação. Professora da pós-graduação lato sensu da Escola Paranaense de Direito. Membro do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA), Instituto Nacional da Contratação Pública (INPC) e do Instituto Brasileiro de Direito Regulatório (IBDRE). Advogada. E-mail: marishio@hotmail.com. Pesquisa financiada pelo Instituto Anima.

occurs through public policies, budget laws ultimately enable their implementation. The objective is to analyze the relationship between planning and budget laws in Brazil, based on a historical approach that considers the overcoming of the incremental method in budget formulation, advancing toward the need to analyze public policy planning as a way of composing budget laws. This study uses the deductive method; as a procedure, it is a bibliographical research, through a review of studies and scientific articles conducted on the subject. As results we identify that there is no longer room for the public administration to continue using incremental rationality in budgeting, due to the need for social participation in public policy formulation processes, whose monitoring and evaluation results should inform the next budget cycle.

Palavras-chave: políticas públicas; planejamento; orçamento; incrementalismo.

Keywords: public policies; planning; budget; incrementalism.

Sumário: 1. Introdução; 2. Planejamento e leis orçamentárias; 3. O regime constitucional do planejamento orçamentário e sua incompatibilidade com a racionalidade incremental; 4. Políticas públicas como premissa do planejamento das leis orçamentárias; 5. Conclusões. 6. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Quando a Lei 14.133, de 2021 entrou em vigor e determinou a realização do plano de contratações anual (art. 12, VII), vários órgãos, para não descumprir a lei, simplesmente repetiram todas as licitações realizadas em períodos anteriores, acrescentando um percentual para o próximo período. A pressa demandou a adoção dessa “alternativa” rápida, porém muito aquém da análise que um planejamento de contratações demanda para ser assertivo.

A lógica de construção das leis orçamentárias seguiu, por anos a fio, esse mesmo modelo: a repetição da lei anterior, acrescida da reposição do índice inflacionário, naquilo que ficou conhecido como “incrementalismo orçamentário.” O artigo avança para a necessidade de que o planejamento das leis orçamentárias seja realizado a partir da análise do planejamento das políticas públicas, para se saber, de maneira precisa, quais as classificações de receitas e despesas devem constar na lei orçamentária anual.

O artigo está dividido em três partes. A primeira faz um breve percurso histórico entre as atividades de planejamento do Estado – os planos nacionais ou setoriais – e a respectiva previsão no orçamento. Se na década

de 1930 havia uma grande dificuldade em prever no orçamento as grandes obras necessárias ao desenvolvimento do Brasil, o atual delineado pelo chamado “arcabouço fiscal” demanda uma fina sintonia entre planejamento e orçamento. A segunda parte abordará o regime constitucional do planejamento orçamentário e sua incompatibilidade com a racionalidade incremental. Por fim, a terceira parte traz as políticas públicas como a base para o planejamento das leis orçamentárias.

Do exposto, conclui-se que o regime constitucional vigente não comporta mais que o planejamento orçamentário seja realizado sem a participação social e sem que se considere o resultado do monitoramento e avaliação das políticas públicas, o que não mais se coaduna com a racionalidade incremental anteriormente adotada.

2. PLANEJAMENTO E LEIS ORÇAMENTÁRIAS

A Proclamação da República traz consigo a urgência por tornar o Brasil um país “desenvolvido”, à época, entendido como “industrializado.” Se na Europa, a Revolução Industrial teve início no século XVIII, reconfigurando as relações tecnológicas de produção, sociais e econômicas, no Brasil, as primeiras políticas estatais começam ser desenhadas a partir da década de 1930.

Industrializar o Brasil até então agrário demandaria atuação forte do Estado por meio do planejamento. Surge, então, a necessidade de implementação de uma reforma administrativa para que a gestão pública se organizasse a partir dos padrões weberianos da burocracia. O Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público), criado em 1938, ao comandar essa primeira reforma, teve como um dos principais objetivos a introdução da concepção do orçamento e administração orçamentária como um “plano de administração.”²

Desde o início do período de industrialização brasileira (a partir da década de 1930), os planos nacionais foram pródigos em evidenciar os orçamentos correspondentes para fazer face à despesa pública. Resultado disso é a implementação deficitária das metas previstas, causando a descontinuidade na execução desses planos.

² WAHRlich, Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente. Revista de Administração Pública, v. 8, n. 2, p. 27-76, 1974 [p. 29].

A evidenciar essa dificuldade entre a correlação das atividades materiais com o respectivo orçamento, menciona-se o fracasso do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (Decreto n. 1.058, de 19 de janeiro de 1939), o primeiro plano nacional delimitado no tempo (1939 a 1943). O referido plano não estabeleceu uma ordem de execução das obras e ainda possuía duas fontes orçamentárias: uma relativa à execução “plano”, a partir de um orçamento paralelo e o orçamento ordinário, dificultando, assim, o controle de quais obras estavam sendo executadas e a garantia de recursos financeiros para suportá-las.³

Posteriormente, o Plano de Obras e Equipamentos (Decreto-Lei n. 6.144, de 29 de dezembro de 1943), que vigorou entre 1944 a 1948, reuniu todas as obras públicas no plano e não no orçamento. Desse modo, a execução do orçamento da obra deveria se dar por projeto e não por exercício. Por consequência, os orçamentos dos exercícios seguintes deveriam ser automaticamente onerados nas quantias necessárias, surgindo, assim, a necessidade de uma maior aproximação entre os setores de planejamento e orçamento.⁴

Mais adiante, o Programa de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) também enfrentou problemas para sua alocação orçamentária. Naquela época, a proposta orçamentária era preparada dois anos antes para submissão ao Congresso Nacional de modo que, quando de sua execução, já se encontrava obsoleta. O governo, então, valeu-se de um artifício que consistiu na criação ou utilização de fundos financeiros já existentes, vinculando-os diretamente à execução de metas específicas. Cita-se como exemplo o Fundo Rodoviário Nacional (Decreto-Lei n. 8.463 de 17 de dezembro de 1945), destinado à construção, conservação e melhoramento das rodovias.⁵

Na vigência dos governos militares, a Lei Complementar n. 3, de 7 de dezembro de 1967, instituiu a figura do “plano nacional”, com duração quinquenal (art. 3º) que compreendia “o conjunto de decisões harmônicas

³ MELO, Francisco das Chagas. Evolução das Técnicas de Planejamento no Brasil. Revista do Serviço Público, v. 101, n. 3-4, p. 07-26, 2017 [p. 17].

⁴ TARAPANOFF, Kira. Planejamento Governamental no Brasil. Revista Informação Legislativa, ano 29, n. 114, p. 549-568, abr./jun. 1992 [p. 552].

⁵ LAFER, Celso. JK e o programa de metas (1956-1961). Processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 90.

destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social” (art. 2º). Os projetos deveriam ser ordenados em programas setoriais e regionais, inserindo-se no orçamento plurianual de investimento, que era a expressão financeira dos programas (art. 4º e 5º), com duração de apenas 3 anos (art. 6º). Note-se o descompasso: muito embora o plano tivesse a duração de 5 anos, orçamento era projetado para apenas 3 anos.

Sob a égide da Constituição de 1988, o planejamento da atividade estatal ganha novas classificações. Em primeiro lugar, o planejamento “do desenvolvimento nacional equilibrado” a que alude o parágrafo único do art. 174; ademais, os planejamentos setoriais (art. 165- planejamento orçamentário; art. 182, §4º - planejamento urbano; art. 187 - política agrícola; art. 212, §3º - planejamento da educação; art. 215, §3º - planejamento da cultura; art. 227, §8º, II -planejamento da juventude) e os planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social trazidos nos art. 43, §1º e 48, IV da Constituição.

O planejamento estatal de longo prazo previsto no parágrafo único do art. 174 da Constituição segue sem regulamentação até os dias atuais, não podendo, hoje, se afirmar, a existência de um planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado em vigência.⁶ Por sua vez, os planos setoriais como o de educação e saúde, vem ganhando espaço no cenário contemporâneo brasileiro, ao lado de políticas públicas nas áreas de infraestrutura, financeira e econômica que, em parte, substituem os antigos “Planos Nacionais de Desenvolvimento.”⁷

Nesse sentido, o planejamento que outrora se concentrava em um único plano subdividido em várias frentes, atualmente se fragmenta em áreas/setores, com prazos de vigência diversos. Não obstante, em ambos os casos, a interface orçamentária que garanta a implementação/execução do planejamento deve estar presente. A exemplo, parte da política pública

⁶ O Decreto federal n. 10.5301, de 26 de outubro de 2020 “Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031”, mas, na opinião desta autora, não se constitui planejamento de longo prazo do Estado, mas sim, uma “visão de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.” (art. 1º).

⁷ I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974); II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979); III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985) e I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986 -1989).

educacional será financiada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cujas dotações deverão estar alocadas no orçamento público.

O descolamento entre o plano e a realidade econômico-financeira para sua exequibilidade já não mais se sustenta atualmente. Os imperativos de responsabilidade fiscal absorvidos pelas sucessivas reformas constitucionais a partir da década de 1990 e da legislação infraconstitucional se fundamentam em um contexto internacional de crise do Estado associado à crise econômica e à globalização⁸ que impactaram diretamente a forma de fazer planejamento.

Não se mostra possível, no cenário atual, que as políticas públicas sejam formuladas sem que se leve em consideração os aspectos relacionados à responsabilidade fiscal no tocante, por exemplo, a possibilidade de absorção, pelo orçamento, das despesas de caráter continuado, a partir de demonstrativos de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhadas de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, I e II da Lei Complementar 101/2000).

Adicionalmente e de maneira ainda mais incisiva, a Emenda Constitucional 95/2016 (“teto de gastos”), substituída pela Emenda 126/2022, que por sua vez, foi regulamentada pela Lei Complementar 200/2023, estabeleceu o “novo arcabouço fiscal”, contemplando, dentre outras situações, os limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias e os respectivos mecanismos de reajuste.⁹

Logo, o cenário das leis orçamentárias sob a égide do “novo arcabouço fiscal” ditado por regras constitucionais e legais, potencializam o dever de

⁸ NOHARA, Irene Patrícia. Reforma administrativa e burocracia. Impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 78.

⁹ “A regra não garante a estabilização da dívida pública como a Meta de Primário. No entanto, a regra garante (em períodos normais) uma melhora gradual do resultado primário. Esta melhora será mais rápida quanto menor for δ (aumento real dos gastos) e quão mais rápido seja o crescimento da economia.” (BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda e CARVALHO, Mário. Regras fiscais no Brasil: uma análise do novo arcabouço fiscal. Revista De Economia Política. São Paulo, v. 45, nº 3, 2025, p. 1-12 [p. 6]. <https://doi.org/10.1590/0101-31572025-3715>. Acesso em: 30 set. 2025).

responsabilidade fiscal em relação às despesas primárias, onde se localizam grande parte das políticas públicas sociais brasileiras. O planejamento das leis orçamentárias, nos termos do art. 165 da Constituição não pode ser adequadamente realizado sem que se contemple as demandas sociais, inobstante as limitações já aludidas, sob pena de não se conseguir, ao final, executar políticas públicas.

O grande desafio à gestão pública é que as leis orçamentárias deixem de ser meros instrumentos contábeis e passem efetivamente a refletir, evidenciar a execução do rol de direitos fundamentais econômicos e sociais constitucionalmente garantidos. Para tanto, é necessário entender como se dá o planejamento da política pública e, por consequência, como coaduná-las no orçamento público.

3. O REGIME DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E SUA INCOMPTABILIDADE COM A RACIONALIDADE INCREMENTAL

As leis orçamentárias ocupam parte importante da Constituição brasileira de 1988 no capítulo das finanças públicas. A lógica trazida pela Lei 4.320/64 no tocante ao processamento da despesa pública e pelo Decreto-Lei 200/67¹⁰ quanto ao planejamento, orçamento-programa e programação financeira, se soma às disposições constitucionais sobre a lei orçamentária anual (LOA), planejada a partir dos comandos anteriormente estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que implicam no planejamento de ¼ do plano plurianual (plano plurianual).

Os pressupostos elementares para a realização da despesa pública - deve ser planejada no contexto de um “orçamento-programa”¹¹, seguir um

¹⁰ É a partir do Decreto-lei 200/67 que o orçamento passa a ser identificado como documento jurídico que identifica, a cada exercício financeiro, as fontes de recursos e as respectivas destinações, de acordo com programas previamente elaborados (PROCOPIUCK, Mario; MACHADO, Evanio Tavares; REZENDE, Denis Alcides e BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. Revista do Serviço Público - RSP, v. 58, n. 4, p. 397-415. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1445>. Acesso em: 01 out. 2025.

¹¹ “Termo: orçamento-programa: metodologia de elaboração do orçamento público, adotada pela Lei nº 4.320/1964, que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando a integração do planejamento com o orçamento, a quantificação de objetivos e a fixação de metas, as relações insumo-produto, as alternativas programáticas, o acompanhamento físico-financeiro, a avaliação de resultados e a gerência por objetivos.”

rito para sua efetivação (empenho, liquidação e pagamento), que só ocorrerá se houver uma sintonia fina entre a previsão orçamentária e a programação financeira – são aprimorados com a Constituição de 1988, acrescentando-se os elementos, por exemplo, de política fiscal e sustentabilidade da dívida pública.

Em uma análise das leis orçamentárias previstas no art. 165 da Constituição, o PPA figura como elemento central e estratégico da organização estatal em médio prazo, ao submeter os demais instrumentos de planejamento e orçamento às suas disposições, conforme art. 165, §4º da Constituição. Ocupa a importante função de “estabelecer a ligação entre os objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo, de médio prazo, e, finalmente, realização dos gastos previstos pelo orçamento anual.”¹²

A União, a partir do PPA 2008-2011 vem buscando romper a lógica estritamente orçamentária do instrumento,¹³ transformando-o sistematicamente em um documento capaz de orientar decisões estratégicas e refletir as políticas públicas e planos já existentes e em processo de formulação, como evidencia o art. 5º do PPA 2024-2027 (Lei Federal 14.802, de 10 de janeiro de 2024).

Por sua vez, a LDO, ao mesmo tempo que enuncia as “metas e prioridades” da administração pública, assume caráter estruturante em relação ao estabelecimento de “diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública”¹⁴, em um escopo maior do que a mera inclusão de “despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”, como constava da redação original do art. 165, §2º da Constituição. A LDO tem, ainda, a função de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, §2º da Constituição).

(SENADO FEDERAL. Glossário de termos orçamentários. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/orcamento_programa. Acesso em: 02 out. 2025).

¹² PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público Brasileiro. Brasília: 61 (2), p. 171-187, abril-junho 2010.

¹³ Nesse sentido: PAULO, Luiz Fernando Arantes. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas públicas. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília: volume 3, nº 1, 2013, p. 44-64.

¹⁴ Art. 165, §2º, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 109, de 2021.

As alterações constitucionais em relação à própria função da LDO somada a esse novo papel assumido pelo PPA no âmbito federal, como agregador de políticas públicas e planos existentes e em formulação, impõe ao Estado o abandono de um processo de elaboração da LOA como repetição do exercício anterior acrescido do índice inflacionário do período. Essa prática, ainda que usual, não mais se compatibiliza com os postulados constitucionais do planejamento orçamentário que reflita as políticas públicas e programas, nos termos anteriormente postos.

Partindo-se do pressuposto que atualmente o Estado atua via políticas públicas e não mais por um conjunto de atos políticos e administrativos desconectados do contexto de planejamento e finalidades,¹⁵ as leis orçamentárias devem ser organizadas de tal forma a possibilitar a execução dessas políticas. Reforçando, então, o que o PPA federal já preconiza, as leis orçamentárias devem ser formuladas de modo a abarcar as políticas e programas existentes, bem como os demais planos e programas - nacionais, regionais, setoriais ou municipais - devem ser formulados em consonância com tais leis.

Não à toa que recentes alterações constitucionais que incluíram os §§16 aos arts. 37 e 165 da Constituição enfatizam a relação entre políticas públicas e ciclo orçamentário. O art. 37, §16 traz o dever de órgãos e entidades da administração pública, de maneira individual ou conjunta, realizar avaliação das políticas públicas, “inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados.” Em complemento, o §16 do art. 165 determina que as leis orçamentárias “devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no §16 do art. 37 desta Constituição.”

Nessa sequência de ideias, o monitoramento e avaliação das políticas públicas devem subsidiar o novo ciclo de leis orçamentárias. É a partir desses resultados metodologicamente apurados que a Administração terá condições de decidir sobre a continuidade da política pública, projetando-a para mais um ciclo orçamentário, com as modificações eventualmente necessárias. Ou, ao contrário, pode determinar sua extinção por ter atingido seu objetivo e já não ser mais necessária; ou ainda, por não ter se mostrado adequada para enfrentar o problema público para o qual inicialmente foi formulada.

¹⁵ RECK, Janriê Rodrigues. O Direito das Políticas Públicas. Regime Jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critério de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 26.

Além dos resultados das políticas públicas já em execução, todo ciclo orçamentário deve contemplar, igualmente, a “novas” políticas públicas e programas, ou seja, aqueles que se quer se implementar. Devem ter previsão no PPA e encontrar a interface programática na LOA para que possam ser executados no exercício financeiro.

Essa lógica introduzida pelos §§16 dos arts. 37 e 165 da Constituição decorrentes da Emenda Constitucional 109, de 2021, se antagoniza com a lógica do incrementalismo orçamentário, que deve ser rechaçada pela Administração. Sob o ponto de vista da racionalidade do orçamento incremental, não se deve proceder a uma revisão analítica dos programas iniciados em uma data base qualquer por razões políticas: “além do suporte político que esses grupos conquistam para a implantação de certos programas há, também, interações políticas para a perpetuação desses.”¹⁶

Sintetizando algumas ideias trazidas por Haroldo Guimarães Brasil acerca das características do modelo incremental, percebe-se que são falsos dogmas a serem desvelados pela Administração casos ainda existentes, dentre eles:

- “cada ator baseia sua decisão na resolução que tomou num tempo anterior, alterando apenas marginalmente políticas já existentes; (...)
- As decisões são fruto de rotinas que deixam de considerar todas as alternativas e informações importantes;
- Não se debatem grandes objetivos sociais. Privilegiam-se as aquisições imediatas para órgãos específicos, ao invés dos benefícios a longo prazo para a sociedade;
- A distribuição da receita não tem relação alguma com programas.
- O enfoque incremental deixa de lado a perspectiva funcional e sistêmica;
- A metodologia de análise utilizada está mais baseada na intuição do que na razão;
- Constitui um modelo administrativo de atuação que se baseia na reação aos acontecimentos e não em sua antecipação;
- Representa uma espécie de *laissez-faire* administrativo;

¹⁶ BRASIL, Haroldo Guimarães. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 115 a 146, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8661>. Acesso em: 2 out. 2025 [p. 139].

- O orçamento incremental constitui um instrumento de controle legal e político, de escasso valor gerencial e econômico.”¹⁷

A decisão orçamentária, hoje, não se concentra somente nas mãos do Poder Executivo, responsável pela elaboração dos respectivos projetos de lei, e do Poder Legislativo, que pode apresentar emendas nesses projetos. A participação social não se restringe às audiências públicas para discussão desses projetos, como determina o art. 44 da Lei 10.257, de 2001, mas já está juridicamente enraizada, por exemplo, nos conselhos de políticas públicas. Destaca-se, nesse tocante, a importante inclusão do parágrafo único ao art. 193 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 108, de 2020, ao determinar “a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação” das políticas públicas.

Por essa razão, não é mais possível que as leis orçamentárias sejam elaboradas única e exclusivamente a partir das decisões anteriormente tomadas, admitindo apenas alterações marginais. Como ensinam Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck, o sentido “político” da política pública reside justamente na possibilidade de “alteração consciente/programada/deliberada da sociedade.”¹⁸ A política pública enquanto sistema que se propõe a alterar de forma consciente, reflexiva e intencional (via planejamento) a totalidade da sociedade, demanda atualizações e correções constantes¹⁹, não se coadunando com a mera recomposição da inflação para o próximo ciclo orçamentário.

O *laissez-faire* administrativo consubstanciado na máxima “porque sempre foi feito assim” já não mais se compatibiliza com a cadeia decisional da política pública que implica em considerar todas as informações relevantes e alternativas postas como possíveis a responder ao(s) problema(s) público(s). Assim, a solução eleita deve possuir previsão orçamentária para que consiga ser executada e medida, considerando que as peças orçamentárias assumem um valor gerencial e econômico e não meramente de controle contábil-legal.

¹⁷ BRASIL, Haroldo Guimarães. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 115 a 146, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8661>. Acesso em: 2 out. 2025 [p. 139].

¹⁸ BITENCOURT, Caroline Müller e RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 37.

¹⁹ BITENCOURT, Caroline Müller e RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 37.

Essa “nova” tônica das leis orçamentárias, que não se coaduna com a antiga racionalidade incrementalista, demanda uma nova forma de planejamento que contemple as políticas públicas que serão executadas no determinado período de vigência, conforme passa a se explicar.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PREMISSA DO PLANEJAMENTO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

As leis orçamentárias previstas no art. 165 delineiam um sistema que visa garantir que as políticas públicas sociais e econômicas, assim como foram formuladas e positivadas, possam ser implementadas porque encontram a respectiva interface no orçamento. Em termos de PPA, é importante considerar que as políticas públicas e programas do período possam estar abarcadas dentre as despesas de capital e nos programas de duração continuada nele previstos.

Por sua vez, a LOA, representa o fluxo previsto de ingressos e aplicações em um ano, a partir de seu planejamento por discriminação de receitas e despesas a partir das respectivas classificações.²⁰ Isso implica em reconhecer que não há como fazer um planejamento orçamentário que promova a implementação de políticas públicas e programas sem se saber, de antemão, como foi planejada sua implementação: qual o instrumento²¹ de política pública eleito? Qual o modelo organizacional²²? Qual é o tempo de duração? Quanto custa sua implementação para determinado período?

²⁰ Em termos gerais, a receita orçamentária será classificada segundo os seguintes critérios: a) natureza da receita (categoria econômica, origem, espécie, desdobramento para identificação de peculiaridades e tipo); b) indicador de resultado primário (primárias e financeiras); c) fonte/destinação de recursos (vinculada e não-vinculada); e d) esfera orçamentária (Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais). Já a despesa orçamentária será classificada segundo os critérios de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Manual Técnico do Orçamento – MTO 2025. 7ª ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2025. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:MTO2025.pdf>. Acesso em 04 out. 2025).

²¹ Os instrumentos são as formas de atuação das políticas públicas na sociedade, assim elencados: serviços públicos, fomento, obras públicas, bens públicos, poder de polícia, sanção penal, intervenção do Estado na propriedade, atividade empresarial do Estado, programas gerais e ações individuais (BITENCOURT, Caroline Müller e RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 36-40).

²² Por modelo organizacional entende-se: “a reflexão sobre quais organizações estão envolvidas com a existência e implementação das políticas públicas. As políticas públicas operam a

Isso significa que a programação da receita e despesa orçamentária deve levar em consideração, de maneira específica, como cada política pública foi planejada. A exemplo, uma política pública de saúde a ser efetivada por meio da prestação de serviços públicos deve levar em consideração, na LOA, qual a receita a financiará (e toda especificidade que essa classificação requer). Já a programação da despesa orçamentária dependerá, necessariamente, do instrumento eleito, do tempo e das organizações envolvidas. Por exemplo: se for instrumentalizada pela prestação de determinado serviço público de saúde, para fins da respectiva previsão na LOA, importa analisar quem irá prestar o serviço: a própria Administração, e a programação da despesa se voltar para o pagamento de pessoal, manutenção das estruturas físicas para a prestação do serviço, na aquisição de insumos; se a prestação for realizada por terceiros, a LOA deverá estar preparada para efetuar tal contratação – serviços de terceiros.

Avançando-se para um exemplo de política pública econômica, a concessão de fomento administrativo consistente, por exemplo, na criação de um programa de incentivos fiscais para atração de indústrias demanda previsão, no Anexo de Metas Fiscais da LDO, de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (art. 4º, §2º, V da Lei Complementar 101, de 2000). E a respectiva LOA planejada a partir da respectiva LDO, não poderá contar com as receitas renunciadas.

Logo, o planejamento da LOA deve perquirir qual o desenho da política pública (a partir de seu planejamento), a fim de que possa internalizar, de maneira assertiva, a correta classificação em termos de receita e, fundamentalmente, a específica classificação das despesas para fazer frente a sua implementação.

Ainda que em breves linhas, o planejamento da política pública presente tanto na etapa de formulação quanto implementação da política, foi incluído na Constituição (art. 193, parágrafo único). Apesar de ainda não estar regulamentado, o planejamento de políticas públicas passa,

partir de determinadas organizações, as quais terão determinadas capacidades institucionais e especializações funcionais. Fazem parte do modelo organizacional, assim, o desenho de quais organizações irão tomar decisões e que tipo de decisões serão tomadas, assim como a estrutura interna dessas organizações, suas relações com os procedimentos democráticos como finalmente as relações entre as organizações, o que é chamado de cooperação institucional.” (BITENCOURT, Caroline Müller e RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 34).

necessariamente, pela consideração de preceitos constitucionais e legais no que toca ao seu objeto e objetivos/diretrizes (ex: política pública de saúde, com o objetivo de promover a vacinação da população brasileira); a dimensão orçamentária e financeira (destinação obrigatória de recursos para saúde); modelo organizacional (quais organizações estarão envolvidas na execução da política pública) e a dimensão da participação e controle social (por meio, por exemplo, dos conselhos de saúde).

Importa, ainda, para o planejamento das políticas públicas, o planejamento decorrente do próprio modelo federativo brasileiro. Poderá a União organizar em termos gerais a política pública e financiá-la, atribuindo a execução aos municípios. É o exemplo do Programa Nacional de apoio ao Transporte Escolar (PNTE), que objetiva “oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” (art. 2º da Lei 10.880, de 2004).

No caso dos municípios, a implementação do programa, a partir da receita recebida do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e alocada em local apropriado na LOA, deve, por consequência, classificar a despesa orçamentária a partir do planejamento da implementação do programa. Poderá o município oferecer o transporte escolar a partir de sua própria frota e destinar os recursos federais para despesas de manutenção dos veículos escolares; pode ainda contratar serviços terceirizados para a oferta de transporte escolar; ou ainda adquirir passe estudantil (art. 13 da Resolução CD/FNDE 18, de 2021). A escolha da modalidade de prestação do serviço implica em um modelo organizacional diverso e em escolhas em termos de alocação da despesa orçamentária específica.

Planejar, portanto, as leis orçamentárias no cenário brasileiro atual onde o Estado atua via políticas públicas demanda o abandono à lógica incrementalista como método de planejamento. Em primeiro lugar, porque o Estado democrático brasileiro delineado na Constituição Federal e respectivas leis impõe a participação e o controle social em todas as fases do planejamento das políticas públicas e das próprias peças orçamentárias. O escrutínio público a que deve se submeter o planejamento estatal é incompatível com leis orçamentárias com natureza meramente contábeis, que não impliquem na implementação de diretrizes, metas e programas aptos a dar vazão às políticas públicas.

Ao depois, porque as políticas públicas e programas estão sujeitos a constantes aperfeiçoamentos, modificações ou mesmo à extinção, a ser

constantemente monitorada e avaliada a cada período determinado, servindo os resultados como subsídio para os próximos ciclos orçamentários. A situação atual demanda peças orçamentárias realistas, principalmente em vista de um cenário delineado pelo “arcabouço fiscal”, que impõe o crescimento limitado de despesas primárias. Não há margem para manutenção de previsões orçamentárias nunca executadas, mas que, pela praxe, são mantidas no próximo orçamento.

A existência, portanto, de um “órgão central de planejamento” está atrelada às funções de coordenação, consolidação e supervisão da elaboração das peças orçamentárias. Não é mais possível que as peças orçamentárias sejam produzidas por esses órgãos sem a articulação com os demais órgãos da administração pública responsáveis pela implementação de políticas públicas e execução do orçamento.

É o dia a dia da Administração que reúne os subsídios fáticos do acerto ou desacerto das políticas públicas, a serem ajustadas na sua interface orçamentária. A evidenciar que a máxima: porque o orçamento “sempre foi feito assim”, deve continuar “ser feito assim”, deve ser abandonada.

5. CONCLUSÕES

Elaborar os projetos de leis orçamentárias como repetição das leis em vigor, com alterações marginais que não foram fruto da revisão sistemática da realidade a ser executada, mas sim da recomposição do índice inflacionário para o próximo período, não é a postura que se espera da Administração Pública frente ao regime constitucional posto.

A uma porque o exercício da cidadania assegurado pela Constituição, especialmente no que toca à participação social em todas as etapas da política pública (art. 193, parágrafo único) já acresce um elemento novo a cada ciclo orçamentário. As demandas nunca serão as mesmas e caberá a Administração responder às reivindicações sociais mediante a formulação de novas políticas públicas e programas ou promover o ajuste dos existentes.

Em segundo lugar, os resultados do monitoramento e avaliação das políticas públicas devem subsidiar os próximos ciclos orçamentários. A própria Constituição emana tal determinação (art. 37, § 16 e art. 165, §16). Aquelas dotações orçamentárias que figuraram por muitos anos no orçamento, mas que nunca foram executadas, não têm mais razão de permanecer. A classificação e quantificação da receita orçamentária deve evidenciar as necessidades decorrentes do que foi planejado em termos de políticas públicas,

sob pena de não efetivação dos direitos fundamentais econômicos e sociais. Em um orçamento cada vez mais “apertado” em razão das restrições de ordem fiscal e financeira, não há mais margens para figurar despesas que não serão executadas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda e CARVALHO, Mário. **Regras fiscais no Brasil: uma análise do novo arcabouço fiscal**. Revista De Economia Política. São Paulo, v. 45, nº 3, 2025, p. 1-12 [p. 6]. <https://doi.org/10.1590/0101-31572025-3715>. Acesso em: 30 set. 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller e RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**. diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

BRASIL, Haroldo Guimarães. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 115 a 146, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8661>. Acesso em: 2 out. 2025.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961)**. Processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

MELO, Francisco das Chagas. Evolução das Técnicas de Planejamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 101, n. 3-4, p. 07-26, 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Manual Técnico do Orçamento – MTO 2025**. 7ª ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2025. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:MTO2025.pdf>. Acesso em 04 out. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**. Impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público Brasileiro**. Brasília: 61 (2), p. 171-187, abril-junho 2010.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas públicas**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília: volume 3, nº 1, 2013, p. 44-64.

PROCOPIUCK, Mario; MACHADO, Evanio Tavares; REZENDE, Denis Alcides e BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 58, n. 4, p. 397-415. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1445>. Acesso em: 01 out. 2025.

RECK, Janriê Rodrigues. **O Direito das Políticas Públicas**. Regime Jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critério de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SENADO FEDERAL. **Glossário de termos orçamentários**. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/orcamento_programa. Acesso em: 02 out. 2025

TARAPANOFF, Kira. Planejamento Governamental no Brasil. Revista Informação Legislativa, ano 29, n. 114, p. 549-568, abr./jun. 1992.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente**. Revista de Administração Pública, v. 8, n. 2, p. 27-76, 1974.

Submetida em 06.10.2025.

Publicada em 18.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.