

GILBERTO ORCINI ALVES

**PLANEJAMENTO INTEGRADO E POLÍTICAS PÚBLICAS  
INTERSETORIAIS:**

**Uma proposta à superação da escassez de recursos**

BACHARELADO EM DIREITO

FIC - MINAS GERAIS

2013



GILBERTO ORCINI ALVES

**PLANEJAMENTO INTEGRADO E POLÍTICAS PÚBLICAS  
INTERSETORIAIS:**

**Uma proposta à superação da escassez de recursos**

Monografia apresentada a banca examinadora da Faculdade de Direito das Faculdades Integradas de Caratinga, como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor Eder Marques de Azevedo

FIC – CARATINGA

2013

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, criador e protetor, aos meus pais Geraldo e Maria da Penha, a quem devo a oportunidade de uma educação para a vida. Aos meus irmãos Lucimar, Claudinei e Leandro pela amizade e companheirismo. A minha esposa Renata, companheira de todas as horas. Meus filhos Mateus, Milena e Luiza, razão de tudo. E especialmente ao Professor Eder, pela paciência e competência ao orientar a construção deste trabalho.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho ao meu querido avô José Nazar Alves, que sempre foi exemplo de integridade, honestidade e sinceridade.

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS.....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>CAPÍTULO 1 - AS PRESTAÇÕES POSITIVAS DO ESTADO.....</b>   | <b>12</b> |
| 1.1 A Administração Pública e o fomento dos direitos fundamentais.....   | 12        |
| 1.2 Serviços públicos e políticas públicas.....  | 15        |
| 1.3 A orçamentação das políticas públicas e a importância do planejamento..  | 17        |
| <b>CAPÍTULO 2 - O FEDERALISMO BRASILEIRO E AUTONOMIA MUNICIPAL.....</b>  | <b>21</b> |
| 2.1 O federalismo como forma de Estado.....  | 21        |
| 2.2 As autonomias dos entes federados: Enfoque às prerrogativas municipais.....                                      | 28        |
| <b>CAPÍTULO 3 – O PLANEJAMENTO INTEGRADO E O ORÇAMENTO PÚBLICO.....</b>  | <b>32</b> |
| 3.1 As funções do orçamento e a escassez de recursos.....  | 32        |
| 3.2 O planejamento integrado e as políticas públicas intersetoriais: novas estratégias na gestão administrativa..... | 37        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>41</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>43</b> |

## RESUMO

O presente tema tem como escopo a apresentação do planejamento integrado e das políticas públicas intersetoriais como uma dimensão valorizada à medida que não se observa a eficiência, a efetividade e a eficácia esperadas na implementação das políticas setoriais, primordialmente no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para a execução das mesmas. Deste modo, a intersetorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas públicas, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil. Assim, diante da existência de baixa capacidade dos municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte em cumprir as metas de execução de políticas públicas com a existência do problema de escassez de recursos, cabe à Administração Pública implementar o planejamento público integrado, de modo que as metas de uma pasta pública sejam interligadas à execução de outra, viabilizando a elaboração e execução de políticas públicas intersetoriais de acordo com a disposição do Artigo 167, II, da Constituição Federal, por não exceder os créditos orçamentários.

**Palavras-chave:** planejamento integrado; políticas públicas; autonomia financeira; orçamento público.

## INTRODUÇÃO

A presente monografia sob o tema “Planejamento integrado e políticas públicas intersetoriais: Uma proposta à superação da escassez de recursos”, tem por objetivo evidenciar o planejamento integrado e as políticas públicas intersetoriais como forma de superar a escassez de recursos da maioria dos Municípios brasileiros. Sendo assim, levanta-se como problema se diante da existência de baixa capacidade financeira e administrativa enfrentada pela maioria dos municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte, à luz do federalismo brasileiro, como superar o problema da escassez de recursos (déficit orçamentário), cumprindo-se com as metas de execução de políticas públicas locais.

A esse respeito, tem-se como metodologia a confecção de pesquisa teórico-dogmática, tendo em vista o manuseio de doutrina, artigos, bem como a legislação pertinente ao tema. Como setores do conhecimento a pesquisa se revela transdisciplinar, considerando o inter cruzamento de informações em diferentes ramos do Direito como o Direito Constitucional, o Direito Tributário e o Direito Administrativo.

Como marco teórico da presente monografia tem-se as idéias sustentadas por Célia Cunha Mello, acerca da importância do planejamento público para o cumprimento de metas governamentais.

Planejamento, com efeito, não configura modalidade de intervenção, mas simples ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos. O planejamento otimiza a intervenção estatal por absorção ou participação, por direção e por indução, por meio da formulação explícita das metas a serem atingidas e da definição dos meios da ação coordenada.<sup>1</sup>

A partir de então, encontra-se substrato à confirmação da hipótese que, no cumprimento da função administrativa é dever do Poder Público Municipal executar políticas públicas capazes de satisfazer às necessidades coletivas. Como estratégia à otimização de recursos, cabe à Administração Pública implementar o planejamento

---

<sup>1</sup> MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.75-76.



público integrado, de modo que as metas de uma pasta pública sejam interligadas à execução de outra. Desse modo, viabiliza-se a elaboração e execução de políticas públicas intersetoriais, em consonância com a disposição do Artigo 167, II da Constituição Federal, por não exceder os créditos orçamentários.

Neste sentido, a presente monografia é dividida em três capítulos. O primeiro deles intitulado “ As prestações positivas do Estado”, abordará o papel da Administração Pública no fomento dos direitos fundamentais através dos serviços públicos e da adoção de políticas públicas através da orçamentação e destacando a importância do planejamento.

Já o segundo capítulo sob o título “ O federalismo brasileiro e autonomia municipal”, esboçará o federalismo como forma de Estado, além de analisar os conceitos da autonomia política, legislativa e financeira.

Por derradeiro o terceiro capítulo, qual seja “ O planejamento integrado e o orçamento público”, haverá uma análise da função social do orçamento e da escassez de recursos, além da defesa da implantação do planejamento integrado e das políticas públicas intersetoriais como novas estratégias da gestão administrativa.

## CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Tendo em vista a importância da temática acerca do planejamento na gestão pública moderna brasileira, é fundamental a análise de alguns conceitos centrais com o objetivo de investigar os impactos do planejamento integrado e políticas públicas intersetoriais na Administração Pública, verificando-se, assim, a validade e legitimidade de tal instrumento.

Nesse propósito, devem ser considerados os seguintes conceitos, dentre os quais se incluem a concepção de “planejamento integrado”, a noção jurídica de “políticas públicas”, a visão doutrinária de “autonomia financeira”, bem como o instituto do “orçamento público”.

O planejamento integrado é uma estratégia da Administração Pública que visa integrar várias ações de áreas diferentes com o objetivo de facilitar o cumprimento de uma necessidade pública.

Assim, leciona Eder Marques de Azevedo:

A ação preventiva da Administração Pública pela via do devido planejamento governamental, organizado através da destinação de recursos contemplados na legislação orçamentária, canalizando as diversas necessidades públicas, seja em orçamentos vinculados (como educação e saúde), seja em discricionários, permite o uso de estratégias mais comprometidas com a máxima do princípio da eficiência.<sup>2</sup>

Com o planejamento integrado, as políticas públicas podem ser articuladas, ocorrendo a otimização dos recursos.

Desta forma, uma mesma ação pode repercutir na realização de uma outra pasta.

As Políticas Públicas são as ações específicas de atendimento às necessidades da população, oriundas da Administração Pública, que Celina Souza aponta como o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao atendimento a determinados setores da sociedade civil. Elas podem ser desenvolvidas em

---

<sup>2</sup> AZEVEDO, Eder Marques de. A Horizontalização do Planejamento no Estado Democrático de Direito: Uma proposta à luz do pacto federativo e da teoria dos custos dos direitos. **Anais do XV Congresso Brasileiro de Direito Constitucional do IDP**. Organizadores Marcus Firmino Santiago, Octávio Campos Fischer, Brasília : IDP, 2012. p. 27.

parcerias com organizações não governamentais e, como se verifica mais recentemente, com a iniciativa privada.<sup>3</sup> Assim cabe ao Estado propor ações preventivas diante de situações de risco à sociedade por meio de políticas públicas.

A Autonomia municipal “é a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I)”.<sup>4</sup>

Autonomia financeira reside em dispositivo constitucional e se efetiva no momento em que o Município institui e arrecada os seus próprios tributos, bem como a sua devida aplicação, sem interferência das demais esferas de governo. Pela dicção do Art. 30, inciso III, “*Compete ao Município, instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei*”.<sup>5</sup> (grifos nossos). Nesse sentido, a autonomia financeira estabelece a capacidade do Município ter receita própria para a realização das despesas necessárias na manutenção da máquina pública municipal.

Por fim, de acordo com Baleeiro, o orçamento público é:

Uma lei através da qual o Poder legislativo autoriza o Poder executivo, bem como outras unidades administrativas independentes, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o próprio Poder Legislativo a executar determinada despesa pública, destinada a cobrir o custeio do Estado ou a seguir a política econômica do país.<sup>6</sup>

No Direito Administrativo brasileiro, o orçamento público é um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas. Na atualidade, o conceito está intimamente ligado à previsão das receitas e fixação das despesas públicas. No Brasil, sua natureza jurídica é considerada como sendo de lei em sentido formal. Isso guarda relação com o caráter meramente autorizativo das despesas públicas ali

---

<sup>3</sup> SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**. Caderno CRH39: 2003. p.11-24.

<sup>4</sup> COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense. 1999. p. 61-62.

<sup>5</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 02 de outubro de 2013.

<sup>6</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.26.

previstas. O orçamento contém estimativa das receitas e autorização para realização de despesas da Administração Pública Direta e Indireta em um determinado exercício, que, em nosso caso, coincide com o ano civil.

## CAPÍTULO 1 - AS PRESTAÇÕES POSITIVAS DO ESTADO

### 1.1 A Administração Pública e o fomento dos direitos fundamentais

Ao analisar a Administração Pública é importante definir o seu conceito e definir sua área de atuação. Desta forma Gasparini define a Administração Pública, como, “(...) conjunto orgânico, ao falar em Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”<sup>7</sup>

Desta feita tem-se a idéia de que a Administração Pública é a responsável pela realização das ações que atendam as necessidades da população por ela assistida. Neste sentido, é importante salientar que a interface entre o Estado e a sociedade é feita através de instrumentos originários das ações da Administração Pública, como o orçamento publico e as políticas públicas.

Também é importante entender como é feita a organização da Administração Pública. Ainda segundo Gasparini:

A instituição, estruturação, alteração e atribuição de competência aos órgãos da Administração Pública só podem ser alcançadas por lei. Também é necessário lei autorizadora específica para a criação de entidades governamentais (autarquia, sociedade de economia mista, empresa pública e fundações).<sup>8</sup>

Assim, a Administração Pública tem todo um rol de ritos e normas a seguir como forma de garantia de sua principal função, que é justamente ser instrumento de efetivação dos direitos fundamentais.

Ainda dentro da esfera da Administração Pública é importante delinear a respeito da função administrativa, sendo para tal, relevante considerar o ensinamento de Carvalho Filho que leciona:

---

<sup>7</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011, p.97.

<sup>8</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011, p.98.

Função administrativa é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica.<sup>9</sup>

Desta feita, tem-se que a função administrativa é exercida com respeito integral e irrestrito a forma legal, ou seja, nada pode ser realizado sem lei que assim determine ou autorize.

Assim podemos afirmar que a Administração Pública, além do que foi citado acima, tem o papel, não menos importante de fomento dos direitos fundamentais, conforme confirmaremos a seguir.

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 se refere aos direitos sociais por excelência, como o direito à saúde, ao trabalho, ao lazer entre outros. Partindo desse pressuposto os direitos sociais buscam a qualidade de vida dos indivíduos. Portanto os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais, são, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.<sup>10</sup>

Na sua grande maioria, os direitos sociais dependem de uma atuação do Estado, razão pela qual grande parte dessas normas é de eficácia limitada. Ainda, valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que cria condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Ainda, segundo Gilmar Ferreira Mendes:

A Constituição brasileira de 1988 atribuiu significado ímpar aos direitos individuais. Já a colocação do catálogo dos direitos fundamentais no início

---

<sup>9</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.04.

<sup>10</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 02 de outubro de 2013.

do texto constitucional denota a intenção do constituinte de lhes emprestar significado especial.<sup>11</sup>

Ademais o constituinte reconheceu ainda que os direitos fundamentais são elementos integrantes da Constituição, proibindo qualquer reforma constitucional que tente suprimi-los (art. 60, § 4º).

Assim, é importante ressaltar a importância do papel do Estado, como garantidor das prestações positivas ao cidadão através das ações realizadas pela Administração Pública em suas várias áreas de atuação.

Neste contexto, ainda assevera Gilmar Mendes que

A moderna dogmática dos direitos fundamentais discute a possibilidade de o Estado vir a ser obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados e sobre a possibilidade de eventual titular do direito dispor de pretensão a prestações por parte do Estado.<sup>12</sup>

Sendo assim, vale a pena ressaltar que a Constituição Federal Brasileira, no artigo 3º, determina constituir objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a garantia do desenvolvimento nacional, juntamente com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e marginalização, a redução das desigualdades, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação.<sup>13</sup>

Diante do exposto, fica claro determinar que a Administração Pública, através de sua função administrativa, respeitando as determinação legais, tem importante papel no fomento dos direitos fundamentais, além de garantir que esses direitos sejam garantidos a todo cidadão de forma que não haja exclusão por motivo qualquer e nem tão pouco privação dos mesmos.

---

<sup>11</sup>MENDES, Gilmar Ferreira. **Revista Jurídica Virtual**. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_14/direitos\\_fund.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm) Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999. Acesso em: 02 de outubro de 2013.

<sup>12</sup>MENDES, Gilmar Ferreira. **Revista Jurídica Virtual**. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_14/direitos\\_fund.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm) Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999. Acesso em: 02 de outubro de 2013.

<sup>13</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 de outubro de 2013.

## 1.2 Serviços públicos e políticas públicas

Os serviços públicos e as políticas públicas são as atividades relacionadas ao diagnóstico e planejamento, à execução e avaliação das ações e políticas estabelecidas pelo governo, nas esferas federal, estadual e municipal, de prestação de serviços para a sociedade em geral.

As políticas públicas estabelecem metas e encaminham soluções para resolver problemas sociais nas mais diversas áreas, como educação, saúde, assistência social, habitação, lazer, transporte, segurança e meio ambiente.

Para que o Estado possa realizar os serviços públicos é necessária a arrecadação da receita pública que segundo Fabretti é feita através de receita originária oriunda do próprio patrimônio do Estado e receita derivada advinda de patrimônio de terceiros.<sup>14</sup>

Assim, o Estado presta o serviço público de acordo com as suas possibilidades financeiras que são determinadas através desta arrecadação de receita onde as atividades e serviços ligados à administração estatal, são realizadas por seus agentes e representantes que também é exercida por outras entidades, mesmo particulares.

É através da tributação que o Estado arrecada suas receitas, sendo o tributo, segundo Cassone:

Certa quantia em dinheiro que os contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas) são obrigadas a pagar ao Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) quando praticam certos fatos geradores previstos pelas leis tributárias.<sup>15</sup>

Assim, sem a tributação a Administração Pública fica impossibilitada de prestar os serviços públicos.

---

<sup>14</sup> FABRETTI, Láudio Carmago. **Direito Tributário para os curso de Administração e Ciências Contábeis**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 16 e 17.

<sup>15</sup> CASSONE, Vittorio. **Direito Tributário: Fundamentos Constitucionais da Tributação, definição de Tributos e suas espécies, conceito e classificação dos impostos, doutrina prática e jurisprudência**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 06.



As políticas públicas também são definidas como “conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico”.<sup>16</sup>

Assim, as políticas públicas dizem respeito a direitos assegurados pela Constituição Federal ou firmados pelo reconhecimento por parte da sociedade e pelo poder público.

As políticas públicas podem ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo, ou legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos seguimentos. Também podem ser criadas e executadas por entidades privadas sem fins lucrativos, como fundações privadas, ONG's, associações.

A Lei Complementar Nº 131 de 27 de maio de 2009, quanto à participação da sociedade, assim determina em seu Artigo 1º:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.<sup>17</sup>

Ao interpretar a mencionada lei, fica evidente que todo o poder público em todas as esferas e níveis da Administração Pública, estão obrigados a assegurar a participação popular. Esta, é uma obrigação do Estado e um direito da população.

---

<sup>16</sup>BRASIL. **Portal da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná.** O que são Políticas Públicas. Disponível em: [http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O\\_que\\_sao\\_PoliticassPublicas.pdf15](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticassPublicas.pdf15). Acesso em: 02 de outubro de 2013.

<sup>17</sup>BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 02 de outubro de 2013.

As políticas públicas estão constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, confeccionados de forma integrada e lógica, através de planos, programas, ações e atividades.

Os planos estabelecem diretrizes, prioridades e objetivos gerais a serem alcançados em períodos relativamente longos. Por exemplo, os planos decenais de educação tem o sentido de estabelecer objetivos e metas estratégicas a serem alcançados pelos governos e pela sociedade ao longo de dez anos.

Os programas estabelecem, por sua vez, objetivos gerais e específicos focados em determinado tema, público, conjunto institucional ou área geográfica. O Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC) é um exemplo temático e de público, já que:

Tem o objetivo de formar e capacitar os agentes responsáveis pela elaboração e implementação da Política Municipal de Meio Ambiente, por meio da criação de um Sistema Municipal de Meio Ambiente, fortalecendo o Sisnama, tem foco nacional e se fundamenta na lógica da gestão ambiental compartilhada entre municípios, estados e União, sempre consideradas as especificidades locais e regionais.<sup>18</sup>

Ações visam o alcance de determinado objetivo estabelecido pelo Programa, e a atividade, por sua vez, visa dar concretude à ação.

### 1.3 A orçamentação das políticas públicas e a importância do planejamento

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:  
I - o plano plurianual;  
II - as diretrizes orçamentárias;  
III - os orçamentos anuais.<sup>19</sup>

<sup>18</sup>BRASIL. **Portal do Ministério do Meio Ambiente**. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais – PNC. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/capacita%C3%A7%C3%A3o-de-gestores/apresenta%C3%A7%C3%A3o> Acesso em: 14 de outubro de 2013.

<sup>19</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 02 de outubro de 2013.

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da Administração Pública. Sendo assim, o Plano Plurianual é:

O instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 e estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. É aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvos, produtos a serem entregues à sociedade, etc.<sup>20</sup>

Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. É importante também considerar que:

Conforme disposto na Constituição Federal, compete à LDO traçar diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício subsequente a sua aprovação, assegurar o equilíbrio fiscal das contas públicas, dispor sobre alteração na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Fora as exigências constitucionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ampliou as atribuições da LDO conferindo-a o papel de apresentar os resultados fiscais de médio prazo para a administração pública.<sup>21</sup>

Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

De acordo com a Constituição Federal, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e

---

<sup>20</sup>BRASIL. **Portal da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás.** O que é o Plano Plurianual – PPA. Disponível em: <http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/115737/plano-plurianual-2012-2015> Acesso em: 14 de outubro de 2013.

<sup>21</sup>BRASIL. **Portal da Secretaria de Estado de Planejamento do Estado de Minas Gerais.** Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo> Acesso em: 14 de outubro de 2013.

planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.<sup>22</sup>

Assim, o planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais.

O § 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal é um argumento forte em relação à importância que os constituintes deram ao planejamento no Brasil:

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.<sup>23</sup>

Observa-se que a Constituição enumera e determina todo o processo de construção do orçamento público e ainda valoriza a construção do planejamento público.

Ainda sobre a importância do orçamento no planejamento público podemos acrescentar que:

Apesar da existência de vários problemas relacionados com este importante instrumento de planejamento, não há dúvidas que ele continua sendo útil em antecipar o debate dos grandes problemas orçamentários (como por exemplo, salário mínimo, compensações a estados e municípios, alterações tributárias, política de pessoal) no fórum adequado, no plenário do Poder Legislativo.<sup>24</sup>

Dentro da discussão da importância do planejamento público podemos considerá-lo como principal alicerce para a implementação das políticas públicas, já que facilitam a ação integrada entre os órgãos da Administração Pública para atender às demandas da população de maneira eficiente, seguindo o que foi determinado pelo orçamento público.

Um bom exemplo de orçamentação e planejamento bem sucedido é o Orçamento Participativo já que:

<sup>22</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 de outubro de 2013.

<sup>23</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 de outubro de 2013.

<sup>24</sup>BRASIL. **Portal da Câmara dos Deputados**. Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 02 de outubro de 2013.

Visa garantir o processo de democratização e controle orçamentário municipal, garantindo à população a participação democrática nas discussões e definições de suas prioridades e assegurando a integração das políticas sociais e urbanas do Plano Plurianual de Ação Governamental, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.<sup>25</sup>

Atualmente, a maioria dos Municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte, são extremamente dependentes do Fundo de Participação do Municípios (FPM), conforme podemos notar a seguir:

A CNM constatou que 1.367 Municípios brasileiros não têm qualquer tipo de arrecadação e isso com certeza afeta a Saúde. No Piauí, essa situação é uma das mais graves, quando 54,01% das cidades não possuem receita própria e dependem dos repasses do FPM, o que representa um problema para o equilíbrio das contas municipais.<sup>26</sup>

Esta situação, evidenciada acima, demonstra o quanto é importante a orçamentação e o planejamento para a realização dos serviços e políticas públicas de responsabilidade da Administração Pública, já que, sem estes itens, a superação dos problemas causados pela escassez de recursos torna-se ainda mais difícil e com consequências danosas a toda a população afetada.

---

<sup>25</sup>BRASIL. **Portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.** Planejamento, orçamento e informação. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=planejamentoorcamentoti&tax=13164&lang=pt BR&pg=5566&taxp=0&>; Acesso em: 02 de outubro de 2013.

<sup>26</sup>BRASIL. **Portal da Confederação Nacional dos Municípios.** Disponível em: [http://www.cnm.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20463:falta-de-recursos-e-dependencia-em-repasses-da-uniao-afeta-a-saude-em-municipios-de-baixa-renda-&catid=27:saude&Itemid=116](http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20463:falta-de-recursos-e-dependencia-em-repasses-da-uniao-afeta-a-saude-em-municipios-de-baixa-renda-&catid=27:saude&Itemid=116). Acesso em: 02 de outubro de 2013.

## CAPÍTULO 2 - O FEDERALISMO BRASILEIRO E AUTONOMIA MUNICIPAL

### 2.1 O federalismo como forma de Estado

Segundo o entendimento de Sahid Maluf, não existe uma definição única de Estado, devendo ser compreendido como “(..) o órgão executor da soberania nacional”.<sup>27</sup> Trata-se de uma sociedade política necessária, dotada de um governo soberano, a exercer seu poder sobre uma população, dentro de um território bem definido, onde cria, executa e aplica seu ordenamento jurídico, visando o bem comum.

Ainda dentro da definição de Estado é importante salientar as suas espécies, as quais compreendem o Estado unitário (que por sua vez se divide em centralizado e descentralizado) o Estado confederado e o Estado federado.

De acordo com Maluf o Estado Unitário é:

Aquele que apresenta uma organização política singular, com um governo único de plena jurisdição nacional, sem divisões internas que não sejam simplesmente de ordem administrativa. O Estado unitário é o tipo normal, o Estado padrão.<sup>28</sup>

Seguindo esta definição, pode-se considerar como exemplos de Estados unitários a França, Portugal, Bélgica, Holanda, Uruguai, Panamá, Peru. Embora descentralizados em municípios, distritos ou departamentos, tais divisões são de Direito Administrativo, já que esses organismos menores não tem uma autonomia política.

Segundo Bonavides:

Das formas de Estado, a forma unitária é a mais simples, a mais lógica, a mais homogênea. A ordem jurídica, a ordem política e a ordem administrativa se acham aí conjugadas em perfeita unidade orgânica, referidas a um só povo, um só território, um só titular do poder público de império. No Estado unitário poder constituinte e poder constituído se exprimem por meio de instituições que representam sólido conjunto, bloco único, como se respondessem já nessa imagem à concretização daquele princípio de homogeneização das antigas coletividades sociais governantes,

---

<sup>27</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 22.

<sup>28</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 175.

a cuja sombra nasceu e prosperou o Estado moderno, desde que este pôde com boa fortuna suceder à dispersão dos ordenamentos medievos.<sup>29</sup>

Segundo Raul Machado Horta, “O Estado unitário centralizado é tipo ideal de Estado, enquanto o Estado descentralizado é o caso normal do Estado real”.<sup>30</sup> Assim, no Estado unitário centralizado, todas as decisões são tomadas de maneira central, ou seja, sem a participação dos poderes locais ou regionais. Já no Estado unitário descentralizado, as autoridades locais ou regionais exercem o poder de administração e decisão.

O Estado confederado ou Confederação, segundo, Marcelo Alkmim é:

Uma união contratual entre Estados independentes, com o objetivo de defesa externa e paz interna. Na confederação, os Estados confederados mantêm sua soberania e sua personalidade jurídica de Direito Público Internacional.<sup>31</sup>

Os exemplos mais conhecidos de confederação são os Estados Unidos da América, logo após a independência das 13 colônias e a Alemanha, os quais acabaram por caminhar para a forma federativa.

Um exemplo mais recente foi a criação da Comunidade dos Estados Independentes, que surgiu após o desmembramento da União Soviética.

Observa-se, então, que no Estado Confederado a soberania dos Estados membros não é comprometida. Sendo assim, caracteriza-se como uma união para atender determinada necessidade.

O Estado Federado tem sua origem nos Estados Unidos. As treze colônias britânicas da América ao se tornarem independentes, estabeleceram um pacto de colaboração para se protegerem das ameaças da antiga metrópole. Todavia, neste pacto havia o direito de secessão (direito de retirada), que os tornava fragilizados.

Para solucionar esse problema, os Estados estabeleceram uma forma federativa de estado em que não se permitiria mas o direito de secessão. Assim, os

<sup>29</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros. p. 189 Disponível em: <http://groups.google.com/group/digitalsource> Acesso em : 31 de outubro de 2013.

<sup>30</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 433-434.

<sup>31</sup> PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmim. **Teoria da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 33.

Estados cederam a sua soberania para um órgão central, formando os Estados Unidos da América.<sup>32</sup>

Assim, a Federação é uma forma de Estado caracterizada pela existência de duas ou mais ordens jurídicas que incidem simultaneamente sobre o mesmo território sem que se possa falar em hierarquia entre elas, mas em campos diferentes de atuação.

Neste sentido, é relevante considerar o ensinamento de Sahid Maluf sobre o Estado Federado: “ é aquele que se divide em províncias politicamente autônomas, possuindo duas fontes paralelas de direito público, uma nacional e outra provincial”.<sup>33</sup>

Ainda, segundo Maluf:

O que caracteriza o Estado Federal é justamente o fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação pública de dois governos distintos: o federal e o estadual.<sup>34</sup>

Disso resulta que só o Estado Federal é dotado de soberania, os Estados-membros dispõem, tão somente, de autonomia.

Portanto, é também característica do Estado Federal a indissolubilidade do vínculo federativo, só se admitindo a modificação territorial com a manifestação do povo e nos exatos termos previstos pela Constituição.

Para melhor entendimento do sistema federalista é importante o entendimento das definições sobre os Entes Federados, os quais a União, Estado, Distrito Federal e Município.

A Constituição de 1988, determinou que: “ Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmim. **Teoria da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p.35 – 36.

<sup>33</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 175.

<sup>34</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 175.

<sup>35</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 14 de outubro de 2013.



A União é uma pessoa jurídica de direito público interno. É autônoma, uma vez que possui capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação, configurando a autonomia financeira, administrativa e política.

Embora a União não se confunda com o Estado Federal (República Federativa do Brasil), poderá representá-lo internacionalmente.

Os Estados são pessoas jurídicas de direito público interno. São autônomos, uma vez que possuem capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação.

Segundo o art. 25 da CF: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal”.<sup>36</sup>

O Distrito Federal é autônomo, uma vez que possui capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação.

Segundo o art. 32, §§ 2º e 3º da Constituição Federal o Distrito Federal estrutura o Poder Executivo e Legislativo. Compete à União organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal. (art. 21, XIII da CF), além de organizar e manter a polícia civil, polícia militar e o corpo de bombeiros militar, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio (art. 21, XIV da CF).<sup>37</sup>

Os Municípios são pessoas jurídicas de direito público interno. São autônomos, uma vez que possuem capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação.

Os Municípios estruturam o Poder Executivo e Legislativo. Não têm Poder Judiciário próprio.

O art. 18, §4º da Constituição Federal determina:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às

---

<sup>36</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 14 de outubro de 2013.

<sup>37</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 14 de outubro de 2013.

populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.<sup>38</sup>

Diante do exposto, a maneira mais simples de definir Estado Federal é caracterizá-lo como “uma forma de organização e de distribuição do poder estatal em que a existência de um governo central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele e os Estados-membros”.<sup>39</sup>

Segundo José Luiz Quadros de Magalhães:

O Federalismo simétrico busca o equilíbrio de um Estado Federal de fato assimétrico, onde os entes federados de mesmo nível (municípios entre si e estados membros entre si) têm as mesmas competências e se for o caso, o mesmo numero de representantes no Senado. Digo, se for o caso, pelo fato dos municípios, embora sendo entes federados, não tem representantes no Senado, mas tem entre si, as mesmas competências legislativas ordinárias, administrativas e constitucionais. Portanto no federalismo assimétrico há um tratamento diferenciado em relação aos entes federados de mesmo nível que procuram acomodar diversidades étnico-culturais e ou econômicas.<sup>40</sup>

Ainda segundo Magalhães:

No Brasil, embora convivamos com assimetrias reais que vão desde uma cultura rica e diversa até realidades econômicas muito diferentes, adotamos um federalismo simétrico do ponto de vista constitucional. Entretanto este nosso federalismo simétrico precisa ser aperfeiçoado.<sup>41</sup>

Assim, a simetria ou assimetria do federalismo decorre dos mais variados fatores.

No federalismo simétrico se verifica a homogeneidade de cultura e desenvolvimento, onde os Estados independentes ou soberanos resolvem agregar-se entre si, abrindo mão de parcela de sua soberania e formando um novo Estado. O federalismo simétrico busca a correção das diferenças regionais por meio de uma

---

<sup>38</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 14 de outubro de 2013.

<sup>39</sup>BRASIL. **Portal do Senado Federal**. O Federalismo Brasileiro. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jovemsenador/arquivos/o-federalismo-brasileiro> Acesso em: 15 de outubro de 2013.

<sup>40</sup>MAGALHÃES, José Luiz Quadro de. **Federalismo simétrico e assimétrico**. Disponível em: <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/06/460-federalismo-livro-11-federalismo.html> Acesso em: 15 de outubro de 2013.

<sup>41</sup>MAGALHÃES, José Luiz Quadro de. **Federalismo simétrico e assimétrico**. Disponível em: <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/06/460-federalismo-livro-11-federalismo.html> Acesso em: 15 de outubro de 2013.

representação igualitária entre os entes federados. O ideal no sistema federal simétrico e que cada Estado mantenha o mesmo relacionamento para com a autoridade central, que haja divisão de poderes entre os entes federados, mas que o suporte das atividades do governo central seja igualmente distribuído.<sup>42</sup>

Portanto, o federalismo é um sistema de organização política baseado num equilíbrio constitucionalmente garantido entre governo partilhado e governo próprio. No federalismo simétrico, as unidades regionais têm poderes idênticos, simétricos com relações e obrigações para com a autoridade central e de umas com as outras.

Por outro lado, o federalismo assimétrico ocorre nos Estados complexos que convivem com uma diversidade lingüística e étnica de especial complexidade histórica. No caso brasileiro, isso representa uma completa disparidade e desproporção de competências distribuídas aos entes federativos. A início em especial, ainda mantém-se sobre raízes unitárias do modelo de Estado que vivenciamos com a Constituição de 1824. Com isso, mantém larga parcela de competências materiais e legislativas quando comparada com os Estados e Municípios. Esta é a dimensão do federalismo assimétrico existente no Brasil.

Magalhães leciona que, “ o federalismo assimétrico (Canadá e Bélgica por exemplo) ocorre quando os entes federados de mesmo nível não têm as mesmas competências e-ou não têm o mesmo número de representantes no Senado.<sup>43</sup>

Sobre a distribuição de competências, dentro do Estado Federal, leciona Raul Machado Horta:

A decisão a respeito da repartição de competências condiciona a fisionomia do Estado Federal, para determinar os graus de centralização e de descentralização do poder federal. A repartição atende a um princípio corporativo territorial, de modo que determinadas matérias passarão a ter incidência em todo o território federal, enquanto outras ficarão distribuídas aos ordenamentos parciais dos Estados-Membros e dos Municípios.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup>HORTA, Raul Machado. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Formas simétrica e assimétrica do Federalismo no Estado Moderno. Disponível em: [http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1998/01/02/2002\\_11\\_11\\_0003.2xt/-versao\\_impressao?ed=02&folder=2](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/01/02/2002_11_11_0003.2xt/-versao_impressao?ed=02&folder=2) Acesso em : 31 de outubro de 2013.

<sup>43</sup>MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado Federal Simétrico ou Assimétrico**. Disponível em: <http://joseluzquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2010/08/teoria-do-estado-18.html> Acesso em: 11 de novembro de 2013.

<sup>44</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 276.

Assim, a Constituição do Estado Federal deve cuidar da repartição de competências exclusivas, que visa a distribuição, entre União e Estados, de atribuições atinentes a determinadas matérias, as quais devem ser regulamentadas e implementadas pelos entes constitucionalmente escolhidos para tanto. A forma como essas competências serão repartidas, se concentradas na União ou nos Estados, determinará o tipo de federalismo adotado por cada Estado.

Ainda, segundo Horta:

A Constituição Federal como responsável pela repartição de competências, que demarca os domínios da Federação e dos Estados-Membros, imprimirá ao modelo federal que ela concebeu ou a tendência descentralizadora, que advirá da amplitude dos poderes da União, ou a tendência descentralizadora, que decorrerá da atribuição de maiores competências aos Estados-Membros.<sup>45</sup>

É importante ressaltar que, dentro da distribuição de competências dos entes federativos não há qualquer forma de hierarquia. Valendo-se desta prerrogativa, foi que o constituinte reformador previu no artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006, que a edição de leis complementares que fixem normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o exercício das competências comuns.<sup>46</sup>

Como exemplo dessa cooperação tem-se a competência em matéria educacional vislumbrada na Constituição Federal de 1988 que determina:

No âmbito educacional brasileiro, a repartição de competências materiais demonstra atribuições concorrentes e descentralizadoras, objetivando uma cooperação recíproca entre os entes federados, cada qual em sua área específica de execução, principalmente no oferecimento da educação básica. Existe uma compatibilização entre competências privativas e comuns para nortear as políticas públicas educacionais.<sup>47</sup>

A importância dessa cooperação está na possibilidade de se reduzir os conflitos entre os diferentes entes federativos, já que entre eles não há hierarquia, de modo que um pudesse se sobrepor ao outro, mas apenas coexistência de entes

---

<sup>45</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 276.

<sup>46</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 15 de outubro de 2013.

<sup>47</sup> BRASIL. **Portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Delimitação de atribuições educacionais: sistemas de ensino e competência constitucional. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1492/1387> Acesso em: 15 de outubro de 2013.

autônomos, com âmbitos de atuação diferenciados, os quais devem se coordenar para melhor cumprir as competências que lhe foram constitucionalmente atribuídas, de acordo com o interesse nacional, regional ou local a ser protegido.

## 2.2 As autonomias dos entes federados: enfoque às prerrogativas municipais

Para melhor entendimento do tema é necessário estabelecer a diferença entre soberania e autonomia.

Segundo Maluf “Soberania é uma autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder.”<sup>48</sup> Assim, a soberania é o atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território.

O poder emanado na soberania não admite limitação externa, embora existam distinções quanto ao poderio político, econômico e militar, juridicamente todos os Estados são iguais, um não possui poder sobre o outro além daquele exercido através do consenso.

Para Horta a autonomia é:

A revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos. Essas normas variam na qualidade, na quantidade, na hierarquia e podem ser, materialmente, normas estatutárias, normas legislativas e normas constitucionais, segundo a estrutura e as peculiaridades da ordem jurídica.<sup>49</sup>

Diante disso, a autonomia é uma margem de liberdade, na forma da lei, que ocorre no âmbito interno dos Estados, distinguindo o quociente de liberdade que cada pessoa jurídica de direito interno possui.

A autonomia pode ser ela política, quando a subdivisão interna possui poder de fazer leis, ou administrativa, quando o novo centro tem liberdade apenas para

---

<sup>48</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 29.

<sup>49</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 332.

executar, cumprir as ordens do poder central. Como se vê, só haverá autonomia se houver mais de um centro de competências e decisões. Em um Estado unitário e totalmente centralizado, não haverá outro ente com autonomia.

Vale dizer que o Estado unitário pode se descentralizar, para melhor administração interna, mas nesse caso sempre existe a possibilidade de, a qualquer tempo, ser feita nova centralização.

A República Federativa do Brasil é quem possui soberania. A União a representa. As pessoas jurídicas de direito público possuem autonomia, nos termos da Constituição e das leis. Eventualmente, pode ser exercida por órgãos governamentais autônomos.

Assim, não há que se confundir Estado autônomo com Estado soberano, visto que referem-se a entidades estatais de âmbitos diferenciados, quais sejam: âmbito estadual, cada unidade que compõe a federação e âmbito federal conjunto das unidades federadas.

O pacto federativo brasileiro é indissolúvel, ou seja, não se admite às unidades federadas o direito de secessão.

A indissolubilidade da Federação brasileira, assim, encontra amparo no caput do artigo 1º da Constituição Federal e vem garantida, ainda, pelo inciso I do artigo 34 desta, que elenca como um dos motivos para a intervenção federal a tentativa de quebra de tal indissolubilidade.<sup>50</sup>

Isso não significa que há hierarquia entre os Entes federados, mas sim partilha de competências. No âmbito federativo, todos os entes são autônomos. Se soberania é poder de fato, absoluto, de decidir em última instância, autonomia é poder de direito, de agir conforme as regras preestabelecidas. A autonomia política de que goza a União, assim como os demais Entes federados, implica em auto-organização, autolegislação, autogoverno e auto-administração.

Sobre a autonomia municipal é importante considerar que a Constituição Federal, traz dispositivo protetor, que se inicia precisamente no art. 29, que pela sua dicção afirma que o Município como um Ente da Federação dotado de autonomia

---

<sup>50</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 16 de outubro de 2013.

para a sua organização político-administrativa, dando assim embasamento ao Município em suas atividades Administrativas. Para tanto o Município implementará a sua Lei Orgânica Municipal, a qual determinará as diretrizes da Administração Municipal, incluindo a eleição do Prefeito e a eleição do Poder Legislativo Municipal.<sup>51</sup>

A essência da autonomia política dos Municípios se corporifica no momento de sua autolegislação e quando é dado o direito de eleger o seu próprio representante, o prefeito e os representantes do povo, os vereadores, ocorrendo simultaneamente em todo país para um mandato de quatro anos, tanto para o Chefe do Executivo, como para os membros do Poder Legislativo. O poder de autolegislar está inserido na norma constitucional, pois o Município possui um corpo legislativo eleito diretamente pela população que legisla sobre matérias de interesse local e supletivamente à legislação estadual e federal concorrentemente.

A autonomia legislativa dos Municípios está explícita no art. 30, incisos I e II da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.<sup>52</sup>

Assim, com essa determinação constitucional, o município tem plena autonomia legislativa para editar leis, inclusive sua Lei Orgânica, cumprindo o seu papel de atender, principalmente a sua atividade administrativa de interesse local.

Essa autonomia legislativa também se expressa no art. 182, §1º da Constituição Federal.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 16 de outubro de 2013.

<sup>52</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 16 de outubro de 2013.

Dentre os princípios norteadores da autonomia municipal, podemos destacar o da autonomia financeira. É premente a necessidade de recursos financeiros para movimentar a máquina administrativa municipal, em quase nada adiantaria o Município ser detentor da autonomia política e autonomia administrativa, sem que possuísse a autonomia financeira. Ficaria o Poder Local fadado a não contemplar a população dos serviços públicos básicos os quais tem direito.

Autonomia financeira reside em dispositivo constitucional e se efetiva no momento em que o Município institui e arrecada os seus próprios tributos, bem como a sua devida aplicação, sem interferência das demais esferas de governo. Pela dicção do Art. 30, inciso III, “Compete ao Município, instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”.<sup>54</sup>

Nesse sentido, a autonomia financeira estabelece a capacidade do Município ter receita própria para a realização das despesas necessárias na manutenção da máquina pública municipal.

É importante ressaltar que, em que pese o dispositivo constitucional a competência municipal para instituir tributos e as transferências constitucionais, grande parte dos Municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte, ainda não gozam de total independência, para a sua sobrevivência, dependem de transferências dos outros entes da Federação.

---

<sup>53</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 17 de outubro de 2013.

<sup>54</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 17 de outubro de 2013.



## CAPÍTULO 3 – O PLANEJAMENTO INTEGRADO E O ORÇAMENTO PÚBLICO

### 3.1 As funções do orçamento e a escassez de recursos

O orçamento é o mecanismo pelo qual a Administração Pública, faz a previsão de seus gastos por um determinado período, estabelecendo o equilíbrio entre despesas e receitas. De acordo com Valdemir Pires o orçamento público é:

Um instrumento de planejamento e controle dos recursos financeiros dos governos, visando assegurar seu melhor uso e transparência na aplicação. [...]A expressão de um conjunto de decisões políticas em torno da arrecadação e da aplicação de recursos (escolhas, prioridades), visando determinados objetivos ou, em outras palavras, a junção de fins politicamente definidos e meios juridicamente legitimados para a constituição de um plano de ação financeiramente viável.<sup>55</sup>

Assim, o orçamento é um instrumento de controle e planejamento, além de expressar as decisões políticas sobre a sua execução.

Considerando seu aspecto centralizador no processo decisório de mobilização de recursos, o orçamento público é:

Privilegiado de evidenciação do processo de mobilização de recursos em prol de uma política. Não há estratégias de ação efetivas que sejam desapegadas da alocação de recursos financeiros subjacentes ao funcionamento da máquina governamental. Ou bem uma política é contemplada nas peças orçamentárias, ou ela mantém-se limitada à agenda formal.<sup>56</sup>

Vale a pena destacar ainda que, mesmo em face de município de pequeno porte, o orçamento engloba as complexidades de atendimento aos interesses e necessidades locais.

---

<sup>55</sup> PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Piracicaba: Edição do Autor, 1999. p. 15.

<sup>56</sup> SANTOS, Rita de Cássia L. F. O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento. **Orçamento e políticas públicas**: condicionantes e externalidades. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011. p. 16

Ainda é relevante salientar que o orçamento é um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo, principalmente como forma de diminuição do risco de desperdício e de corrupção.

Dentro deste tema, é importante considerar também que as classificações orçamentárias permitem a visualização da despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, conforme o ângulo que se pretende analisar. Cada uma delas possui uma função ou finalidade específica e um objetivo original que justificam sua criação e pode ser associada à uma questão básica que procura responder.

Dessa forma, as despesas do orçamento serão discriminadas por unidade orçamentária e detalhadas por categoria de programação em seu menor nível, função, subfunção, programa, ação, subtítulo, com suas respectivas dotações.<sup>57</sup>

Outra característica importante do orçamento público é que atua diretamente no oferecimento dos serviços públicos, através da implementação das políticas públicas que tem a finalidade maior de tornar a sociedade menos desigual em termos de renda e riqueza, por meio de tributações e transferências financeiras, subsídios, incentivos fiscais alocação de recursos com investimentos nas camadas mais carentes da população.

É importante salientar a importância, em termos de planejamento, da execução e fiscalização das contas públicas, a partir do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Esta lei se tornou o principal instrumento de regulamentação das contas públicas no Brasil, já que estabelece metas, limites e condições para a gestão de despesas e receitas, obrigando os governos a terem compromisso com a arrecadação de gastos públicos.

Assim, o planejamento é elaborado a partir da aprovação das leis orçamentárias, a saber, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, que estabelecem metas a fim de garantir uma administração eficaz dos recursos públicos.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda determina a divulgação dos relatórios nos meios de comunicação, para que chegue ao conhecimento do povo onde o Governo aplica o dinheiro público.

---

<sup>57</sup>BRASIL. **Portal da Câmara dos Deputados**. Orçamento Público. Modelo Constitucional: PPA, LDO e LOA. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/interacao/orcamento/resumo\\_topico\\_orcamento.asp](http://www.camara.gov.br/internet/interacao/orcamento/resumo_topico_orcamento.asp) Acesso em: 24 de outubro de 2013.

Com o advento desta lei, tem se aprimorado a ação fiscalizadora, efetiva e contínua dos Tribunais de Contas, com a conseqüente responsabilização e aplicação das sanções para os que fazem mau uso do dinheiro público.<sup>58</sup>

Neste sentido, leciona Eder Marques de Azevedo:

(...)O orçamento público é um mecanismo disciplinador das receitas e das despesas públicas, tendo por premissa permitir que o Estado seja capaz de exprimir a ordem e o método na Administração. É por meio desse instrumento jurídico-contábil que se poderá colher, com uma visão global, os gastos públicos praticados pela Administração Pública, além da possibilidade de se corrigir os recursos empregados coletados dos contribuintes, com a finalidade de atingir suas necessidades.<sup>59</sup>

Além disso, “cabe lembrar que o orçamento não é apenas a escolha prévia de prioridades, mas também o controle de sua execução”.<sup>60</sup>

Como reforço da importância do orçamento e conseqüente planejamento das políticas públicas, ocorre o grave problema da escassez de recursos, enfrentado por grande parte dos Municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte, haja vista a dificuldade de arrecadação que estes Entes Federativos possuem.

Os Municípios brasileiros sofrem muito em razão da falta de recursos financeiros, já que grande parte das despesas referentes ao funcionalismo público são vinculadas ao valor do salário mínimo. Isso faz com que os custos operacionais aumentem mais rapidamente que os recursos disponíveis para atender às demandas. Em média, 65% dos recursos municipais vêm de transferências constitucionais, como Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e outras de menor importância. Também existem as transferências voluntárias como são os casos dos convênios em geral e os recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo Nacional de

---

<sup>58</sup>BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) Acesso em: 24 de outubro de 2013.

<sup>59</sup>AZEVEDO, Eder Marques de. Do bem comum ao interesse público: As políticas públicas na República Brasileira. **Revista Ensaios Científicos Doctum e Fic.** V. 3, n. 1, julho/dezembro 2008. p. 56

<sup>60</sup>AMARAL, Gustavo; MELO, Daniele. Há direitos acima dos orçamentos? **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível.** Porto Alegre: 2. ed. rev. e ampl. Livraria do Advogado, 2010. p. 95.

Desenvolvimento da Educação (FNDE).<sup>61</sup>

A maior parte dos recursos dos Municípios estão comprometidos com as despesas contínuas, como a educação e a saúde. Também há a manutenção da máquina administrativa.

A título de exemplo, na área da educação, as principais dificuldades das prefeituras residem no ensino infantil, nas creches e na pré-escola, que são de responsabilidade exclusiva dos Municípios, conforme determina o Artigo 11, V da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.<sup>62</sup> É necessário universalizar o atendimento, no entanto os recursos não são suficientes para tal.

Atualmente, o governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Seu principal objetivo é prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos Municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública. O Programa “Proinfância” repassa também recursos para equipar as escolas em fase final de construção, com itens padronizados e adequados ao funcionamento das creches e pré-escolas.<sup>63</sup> Entretanto, o Governo Federal, apenas constrói as unidades físicas e compra os equipamentos, a manutenção e o pagamento dos professores e demais funcionários fica por conta dos Municípios.

Outra questão importante, é a dificuldade dos Municípios em relação à capacitação dos servidores e as limitações fiscais, como nota-se a seguir:

(..) Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2012, divulgado pelo TCU no mês passado, revelam um gargalo na execução de políticas públicas no país. A falta de capacitação de servidores municipais e as limitações fiscais comprometem a realização de convênios entre o governo federal e as prefeituras. De acordo com o próprio TCU, as transferências voluntárias da União para os municípios estão em níveis inferiores aos registrados há três anos. Em 2010, os convênios entre o governo federal e as prefeituras somaram R\$ 10,546 bilhões. Em 2011, esse montante caiu para R\$ 6,749 bilhões (-31%). Em 2012, o volume de transferências

---

<sup>61</sup>BRASIL. **Portal do Tesouro Nacional**. Estados e Municípios. Disponível em: [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/) Acesso em: 25 de outubro de 2013.

<sup>62</sup>BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Senado Federal. Brasília: 5. ed. p.25.

<sup>63</sup>BRASIL. **Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Proinfância. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao> Acesso em: 25 de outubro de 2013.

recuperou-se um pouco e subiu para R\$ 7,147 bilhões (23%), mas em ritmo insuficiente para retomar os níveis de 2010.<sup>64</sup>

Nesse mesmo sentido:

Outro problema enfrentado pelos municípios são as limitações fiscais. Por causa das desonerações do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cuja receita é partilhada com estados e municípios, as prefeituras estão recebendo menos repasses da União que em outros anos. De acordo com o presidente da Associação Mineira de Municípios, Ângelo Roncalli, isso compromete o orçamento das prefeituras e impede que convênios já assinados sejam levados adiante. “O governo federal tem concedido benefícios com um chapéu que não é só dele. Só em 2012, as prefeituras deixaram de receber R\$ 1,9 bilhão de repasses do Fundo de Participação dos Municípios por causa de reduções de impostos federais”, reclama o presidente da entidade. “Muitos convênios exigem contrapartida em dinheiro das prefeituras, mas os municípios não conseguem atender por causa do estrangulamento fiscal.”<sup>65</sup>

Assim, fica evidenciada que a escassez de recursos é um problema grave que afeta a capacidade dos Municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte, de efetivar as políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais.

Diante do que determina a Lei nº 4.320/64, a falta de recursos aliada com os problemas estruturais dos Municípios, tornam cada dia mais difícil a execução de políticas públicas de atendimento aos interesses locais, comprometendo inclusive a autonomia financeira destes Entes Federativos.<sup>66</sup>

As tentativas de solução para esse problema, apresentadas até o momento, principalmente pela União e a busca dos Municípios por novas fontes de recursos não tem apresentado o resultado necessário para tal. Assim, o planejamento integrado e as políticas públicas intersetoriais se apresentam como uma proposta à superação da escassez de recursos, como abordaremos a seguir.

---

<sup>64</sup>BRASIL. **Portal da Agência Brasil**. Falta de capacitação e limites fiscais comprometem convênios entre União e Municípios. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2013-06-09/falta-de-capacitacao-e-limites-fiscais-comprometem-convenios-entre-uniao-e-municipios> Acesso em: 25 de outubro de 2013.

<sup>65</sup>BRASIL. **Portal da Agência Brasil**. Falta de capacitação e limites fiscais comprometem convênios entre União e Municípios. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2013-06-09/falta-de-capacitacao-e-limites-fiscais-comprometem-convenios-entre-uniao-e-municipios> Acesso em: 25 de outubro de 2013.

<sup>66</sup> BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320compilado.htm) Acesso em: 31 de outubro de 2013.

Sendo assim, as reformas realizadas no orçamento (via emendas) vão abrir linhas de créditos especiais e remanejamento, alterando a lei orçamentária, fazendo descumprir com o planejamento anteriormente pretendido.

### **3.2 O planejamento integrado e as políticas públicas intersetoriais: novas estratégias na gestão administrativa**

Dentro da perspectiva constitucional do planejamento e de uma gestão administrativa descentralizada, podemos considerar o ensinamento de Bonavides que leciona:

Mas a excessiva centralização havida não elidirá a possibilidade de germinarem as novas sementes federativas contidas na Constituição e estimuladas pela presente política do Governo Federal, inclinada para o planejamento, a regionalização e o controle frontal às estruturas nacionais do subdesenvolvimento.<sup>67</sup>

Assim, a Constituição coloca a questão do planejamento como um importante fator de enfrentamento às demandas apresentadas pelos Entes Federativos e como uma nova forma de aprimorar o federalismo brasileiro.

Neste sentido é relevante a idéia defendida por Eder Marques de Azevedo que enfatiza:

(...)o planejamento estatal deve ser repensado em termos de horizontalização das ações das esferas político-administrativas em busca da economicidade para o cumprimento de suas respectivas metas e ações. É a proposta do planejamento integrado, cuja articulação entre os órgãos públicos de uma mesma Administração Pública, cujos recursos de uma área possam ser aplicados de modo a favorecer o cumprimento de metas de outra, incentivam a otimização dos recursos públicos disponíveis pertencentes a um mesmo ente federativo, minimizando o problema dos custos dos direitos.<sup>68</sup>

Com esse enfoque, podemos evidenciar a importância do planejamento dentro da Administração Pública, não só como forma de organização administrativa mas também como forma de otimizar os recursos.

<sup>67</sup> BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões.** São Paulo, 3. ed. 2004. p.389.

<sup>68</sup> AZEVEDO, Eder Marques de. A Horizontalização do Planejamento no Estado Democrático de Direito: Uma proposta à luz do pacto federativo e da teoria dos custos dos direitos. **Anais do XV Congresso Brasileiro de Direito Constitucional do IDP.** Organizadores Marcus Firmino Santiago, Octávio Campos Fischer, Brasília : IDP, 2012. p. 8.

Assim, o planejamento integrado, que é realizado entre os órgãos públicos de uma mesmo Ente Federativo, pode otimizar o uso dos recursos públicos de modo que as ações de um favorecem o cumprimento das metas de outro, viabilizando sua execução orçamentária, tornando as políticas públicas multissetoriais.

Algumas iniciativas já estão sendo implementadas por diversos Entes Federativos como, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOF que é o sistema informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do Governo Federal, com o objetivo de elaborar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Projeto de Lei Orçamentária Anual, a elaboração e revisão do Projeto de Lei do Plano Plurianual, as alterações orçamentárias, o acompanhamento das Empresas Estatais e o acompanhamento orçamentário através do registro físico das ações orçamentárias da União.<sup>69</sup>

Um outro exemplo de Planejamento Integrado é do Governo de Mato Grosso que apresentou o Plano de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) das Secretarias de Educação, Segurança Pública e Saúde. Trata-se de uma ampla revisão dos atuais planos institucionais destas Pastas.

Segundo a Secretaria de Planejamento o objetivo do Plano de Desenvolvimento Institucional Integrado “é atuar de forma efetiva na elaboração de instrumentos de planejamento que, de fato, expressem os resultados que a sociedade espera colher de uma gestão pública de qualidade”. O Plano de Desenvolvimento Institucional Integrado é um programa desenvolvido pelo TCE para auxiliar no planejamento de prefeituras.<sup>70</sup>

Uma das dificuldades que a Administração Pública tem que enfrentar na cumprimento de suas ações, diz respeito aos limites impostos pela legislação como o Artigo 167 da Constituição Federal que determina:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

---

<sup>69</sup>BRASIL. **Portal da Secretaria de Orçamento Federal**. Carta de Serviços – SIOF. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/cartas-de-servico/carta\\_de\\_servicos\\_SIOF.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/cartas-de-servico/carta_de_servicos_SIOF.pdf). p.1 Acesso em 31 de outubro de 2013.

<sup>70</sup>BRASIL. **Portal do Governo do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/editorias/politica-governo/saude-educacao-e-seguranca-apresentam-projeto-de-planejamento-integrado/98382> Acesso em: 29 de outubro de 2013.

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.<sup>71</sup>

Esta dificuldade reforça a importância do planejamento integrado e a adoção de políticas pública intersetoriais como maneira, não só de otimização dos recursos, mas também como forma de atender o que assevera a legislação, já que impede que a Administração Pública extrapole sua determinação ou deixe de atender o que ela determina, principalmente no que diz respeito a garantia aos direitos fundamentais.

Este pensamento é confirmado por Azevedo, que ensina:

(..)O planejamento integrado se revela promissor, pois preserva o cumprimento das funções típicas dos poderes, prevenindo o Executivo contra possíveis intervenções judiciais para o cumprimento de suas metas sem que haja a afetação do mérito administrativo. No planejamento integrado, o recurso preso à determinada pasta auxilia no cumprimento de metas de outra. Ou seja, em respeito à vedação da Lei nº 4320/64, o recurso de uma Secretaria ou Ministério tem que ser gasto somente por eles mesmos, conforme especificação das leis orçamentárias, não se transferindo a outra pasta de interesse público distinta, como da educação à saúde.<sup>72</sup>

Desta feita, o planejamento integrado e as políticas públicas necessitam ser articuladas de maneira que atendam a necessidade de otimizar os recursos que são escassos e possam viabilizar a execução de uma ação de uma pasta dentro do seu próprio orçamento. Assim, uma mesma ação pode repercutir para a realização de metas de uma outra pasta distinta, proporcionando uma gestão indireta de recursos de uma área para outra sem haver a transferência direta de recursos. Como exemplo podemos citar a construção de obras de saneamento básico executada pela Secretaria de Obras através da execução direta de seus recursos orçamentários. Esta ação, favorece o cumprimento de metas da Secretaria Municipal de Saúde na manutenção da saúde preventiva. Observa-se então que, a integração garante um reforço da capacidade institucional do próprio Município, tanto na esfera financeira como administrativa.

<sup>71</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 29 de outubro de 2013.

<sup>72</sup>AZEVEDO, Eder Marques de. A Horizontalização do Planejamento no Estado Democrático de Direito: Uma proposta à luz do pacto federativo e da teoria dos custos dos direitos. **Anais do XV Congresso Brasileiro de Direito Constitucional do IDP**. Organizadores Marcus Firmino Santiago, Octávio Campos Fischer, Brasília : IDP, 2012. p. 29.



Um bom exemplo de articulação de políticas públicas é o Programa Bolsa Família, que é:

Um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.<sup>73</sup>

A gestão do programa instituído pela Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004 é descentralizada e compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Entes Federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução.

A seleção das famílias para o Bolsa Família é feita com base nas informações registradas pelo Município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Com base nesses dados, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas para receber o benefício.

Assim, a União, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, articulada com os Estados, Distrito Federal e Municípios, atinge metas de atendimento e de melhoria de acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Com isso, recursos advindos de uma mesma pasta (dotação orçamentária) que, a princípio, atingiriam uma só dimensão de interesse público, colaboram, a um só tempo na contemplação de metas de áreas distintas. O Bolsa Família, em particular, consegue atender direitos como o desenvolvimento, saúde, educação e alimentação de recursos oriundos exclusivamente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Essa é a proposta de planejamento integrado, tendo por marco a otimização de recursos e criação de políticas públicas intersetoriais.

---

<sup>73</sup>BRASIL. **Portal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> Acesso em: 31 de outubro de 2013.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve a pretensão de evidenciar o planejamento integrado e as políticas públicas intersetoriais como forma de superar a escassez de recursos da maioria dos Municípios brasileiros.

No cumprimento da função administrativa é dever do Poder Público Municipal executar políticas públicas capazes de satisfazer às necessidades coletivas. Como estratégia à otimização de recursos, cabe à Administração Pública implementar o planejamento público integrado, de modo que as metas de uma pasta pública sejam interligadas à execução de outra. Desse modo, viabiliza-se a elaboração e execução de políticas públicas intersetoriais, em consonância com a disposição do Artigo 167, II da Constituição Federal, por não exceder os créditos orçamentários.

A insuficiente arrecadação de recursos orçamentários não é o bastante para justificar a ausência de cobertura dos direitos fundamentais, pois isso esvaziaria o compromisso do Estado no cumprimento de seu papel na titularidade passiva dos mesmos. Nesse sentido, a concretização dos direitos fundamentais não depende apenas da contabilização de recursos financeiros, mas também da presença de um planejamento estratégico.

Assim, o planejamento integrado se desdobra como necessário ao resguardo da segurança jurídica por permitir a articulação de várias pastas governamentais no enfrentamento do problema da escassez de recursos.

Como proposta alternativa aos novos sistemas administrativos, o planejamento integrado ameniza o problema da limitação de recursos através de articulações realizadas entre Secretarias Municipais ou Estaduais ou, ainda, Ministérios afins, cuja estratégia se opera através da aplicação de recursos de uma pasta colaborando no cumprimento de metas de outra.

Não se trata de questão de transferência orçamentária, mas de criação de políticas públicas integradas, o que resulta numa mudança de perspectiva da Administração Pública, que em face do pacto federativo, têm primado apenas por políticas de verticalização e da descentralização política, envolvendo ações entre os entes federativos distintos.

Diante do exposto, este trabalho demonstrou que o planejamento integrado e as políticas públicas intersetoriais, apresentam-se como uma solução real para o

problema da escassez de recursos, já que ficou demonstrado que os resultados apresentados por tais iniciativas, baseadas neste conceito de planejamento, pode alcançar as metas desejadas como, por exemplo, o Programa Bolsa Família, que atende a várias demandas sociais de áreas distintas com recursos de uma só pasta (dotação orçamentária).

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo; MELO, Daniele. Há direitos acima dos orçamentos? **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: 2. ed. rev. e ampl. Livraria do Advogado, 2010.

AZEVEDO, Eder Marques de. A Horizontalização do Planejamento no Estado Democrático de Direito: Uma proposta à luz do pacto federativo e da teoria dos custos dos direitos. **Anais do XV Congresso Brasiliense de Direito Constitucional do IDP**. Organizadores Marcus Firmino Santiago, Octávio Campos Fischer, Brasília : IDP, 2012.

AZEVEDO, Eder Marques de. Do bem comum ao interesse público: As políticas públicas na República Brasileira. **Revista Ensaios Científicos Doctum e Fic**. V. 3, n. 1, julho/dezembro 2008.

BALEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. São Paulo, 3. ed. 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros. Disponível em: <http://groups.google.com/group/digitalsource> Acesso em : 31 de outubro de 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) Acesso em: 24 de outubro de 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 02 de outubro de 2013.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Senado Federal. Brasília: 5. ed.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320compilado.htm) Acesso em: 31 de outubro de 2013.

**BRASIL. Portal da Agência Brasil.** Falta de capacitação e limites fiscais comprometem convênios entre União e municípios. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-09/falta-de-capacitacao-e-limites-fiscais-comprometem-convenios-entre-uniao-e-municipios> Acesso dia 25 de outubro de 2013.

**BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados.** Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 02 de outubro de 2013.

**BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados.** Orçamento Público. Modelo Constitucional : PPA, LDO e LOA. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/interacao/orcamento/resumo\\_topico\\_orcamento.asp](http://www.camara.gov.br/internet/interacao/orcamento/resumo_topico_orcamento.asp) Acesso em: 24 de outubro de 2013.

**BRASIL. Portal da Confederação Nacional de Municípios.** Disponível em: [http://www.cnm.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20463:falta-de-recursos-e-dependencia-em-repasses-da-uniao-afeta-a-saude-em-municipios-de-baixa-renda-&catid=27:saude&Itemid=116](http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20463:falta-de-recursos-e-dependencia-em-repasses-da-uniao-afeta-a-saude-em-municipios-de-baixa-renda-&catid=27:saude&Itemid=116). Acesso em: 02 de outubro de 2013.

**BRASIL. Portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.** Planejamento, orçamento e informação. Disponível em: [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=planejamentoorcamentoti&tax=13164&lang=pt\\_BR&pg=5566&taxp=0&";](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=planejamentoorcamentoti&tax=13164&lang=pt_BR&pg=5566&taxp=0&) Acesso em: 02 de outubro de 2013.

**BRASIL. Portal da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás.** O que é o Plano Plurianual – PPA. Disponível em: <http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/115737/plano-plurianual-2012-2015> Acesso em: 14 de outubro de 2013.

**BRASIL. Portal da Secretaria de Estado de Planejamento do Estado de Minas Gerais.** Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo> Acesso em: 14 de outubro de 2013.

**BRASIL. Portal da Secretaria de Orçamento Federal.** Carta de Serviços – SIOF. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/cartas-de-servico/carta\\_de\\_servicos\\_SIOF.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/cartas-de-servico/carta_de_servicos_SIOF.pdf). Acesso em: 31 de outubro de 2013.

**BRASIL. Portal da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná.** O que são Políticas Públicas. Disponível em: [http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O\\_que\\_sao\\_PoliticasPublicas.pdf15](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticasPublicas.pdf15). Acesso em: 02 de outubro de 2013.

BRASIL. **Portal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> Acesso em: 31 de outubro de 2013.

BRASIL. **Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** Proinfância. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao> Acesso em: 25 de outubro de 2013.

BRASIL. **Portal do Governo do Estado de Mato Grosso.** Disponível em: <http://www.mt.gov.br/editorias/politica-governo/saude-educacao-e-seguranca-apresentam-projeto-de-planejamento-integrado/98382> Acesso em: 29 de outubro de 2013.

BRASIL. **Portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.** Delimitação de atribuições educacionais: sistemas de ensino e competência constitucional. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1492/1387> Acesso em: 15 de outubro de 2013.

BRASIL. **Portal do Ministério do Meio Ambiente.** Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais – PNC. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/capacita%C3%A7%C3%A3o-de-gestores/apresenta%C3%A7%C3%A3o> Acesso em: 14 de outubro de 2013.

BRASIL. **Portal do Senado Federal.** O Federalismo Brasileiro. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jovemsenador/arquivos/o-federalismo-brasileiro> Acesso em: 15 de outubro de 2013.

BRASIL. **Portal do Tesouro Nacional.** Estados e Municípios. Disponível em: [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/) Acesso em: 25 de outubro de 2013.

CASSONE, Vittorio. **Direito Tributário:** Fundamentos Constitucionais da Tributação, definição de Tributos e suas espécies, conceito e classificação dos impostos, doutrina prática e jurisprudência. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense. 1999.

FABRETTI, Láudio Carmago. **Direito Tributário para os curso de Administração e Ciências Contábeis.** São Paulo: Atlas, 2011.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HORTA, Raul Machado. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Formas simétrica e assimétrica do Federalismo no Estado Moderno. Disponível em: [http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1998/01/02/2002\\_11\\_11\\_0003.2xt/-versao\\_impressao?ed=02&folder=2](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/01/02/2002_11_11_0003.2xt/-versao_impressao?ed=02&folder=2) Acesso em : 31 de outubro de 2013.

MAGALHÃES, José Luiz Quadro de. **O Estado Federal Simétrico ou Assimétrico**. Disponível em: <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2010/08/teoria-do-estado-18.html> Acesso em: 11 de novembro de 2013.

MAGALHÃES. José Luiz Quadro de. **Federalismo simétrico e assimétrico**. Disponível em: <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/06/460-federalismo-livro-11-federalismo.html> Acesso em 15 de outubro de 2013.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Revista Jurídica Virtual** . Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_14/direitos\\_fund.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm) Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999. Acesso em: 02 de outubro de 2013.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmim. **Teoria da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Piracicaba: Edição do Autor, 1999.

SANTOS, Rita de Cássia L. F. O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento. **Orçamento e políticas públicas**: condicionantes e externalidades. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: Questões Temáticas e de Pesquisa. Caderno CRH39: 2003.