

# ESTABELECIMENTO DE UM ORÇAMENTO SIMPLIFICADO PARA A FUNÇÃO ENERGIA – EÓLICA.

Acsa Alves e Souza<sup>1</sup>  
Marco Aurélio Bittencourt

## RESUMO

A proposta deste artigo é estabelecer um padrão de orçamento simplificado, empregando-se como referência prática a função energia e a ação “Implantação de Parques Eólicos de Geração de Energia Elétrica”. O método de pesquisa foi documental e bibliográfico, considerando a matriz energética brasileira e as atuais subfunções orçamentárias. O trabalho examinou o PPA como peça de planejamento de prioridades, elencou seus aspectos legais, verificou a presença da matriz na distribuição de programas e expôs o conflito entre a segmentação atual e a segmentação ideal de itens, no contexto de um orçamento simplificado. O trabalho também buscou encontrar a discriminação da ação orçamentária para estabelecer o orçamento de custeio, o orçamento de investimento e a análise custo-benefício que fundamentam a gestão orçamentária. O resultado geral resultou na identificação de um padrão de planejamento que abarca o orçamento de forma simplificada.

**Palavras-chave:** planejamento; orçamento público; função energia; atividade eólica.

**Data de aprovação:** 21/01/2022.

---

<sup>1</sup> Graduanda no Curso Superior Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Brasília (IFB):  
acsamaio20@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

O trabalho retrata de forma segmentada o que se desenvolve no projeto de pesquisa 'Orçamento Simplificado'. Este pretende estabelecer um padrão de orçamento simplificado que oriente os políticos e a população em geral na consecução das políticas públicas, de forma a estabelecer um orçamento ideal. A que serviria um orçamento público ideal? Serviria não só aos políticos, mas sobretudo aos cidadãos, para indicativo de um orçamento coerente e realista. Por isso faz-se necessário detalhar introdutoriamente os elementos básicos do nosso processo orçamentário.

Segundo a Lei nº 4.320, a lei do orçamento deve discriminar a receita e a despesa, evidenciando a política econômica financeira e os programas de trabalho do governo (BRASIL, 1964). Esta lei, ainda em vigor, embasou o ordenamento jurídico que culminou nos dispositivos constitucionais a estabelecer três peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse sentido, o PPA estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para a despesa de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A LDO estabelece as metas e prioridades, as diretrizes e metas de política fiscal, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; como também orienta a elaboração da LOA, que por sua vez, discrimina as receitas e despesas para o orçamento fiscal, de investimento e de seguridade social, conforme o Art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Em suma, essa é a essência do processo orçamentário brasileiro.

Estas leis orçamentárias, conforme Carvalho (2010), “constituem os instrumentos de planejamento que dão suporte à elaboração e à execução orçamentária brasileira” (CARVALHO, 2010, p. 59). Mas como este planejamento acontece? O planejamento é realizado a partir de uma concepção macroeconômica, sendo alinhado à política fiscal e monetária do governo e aos planos que foram também consagrados na nossa Constituição. Infelizmente, a obrigatoriedade explícita dos planos não foi estabelecida na nossa Constituição ubiquamente para todas as funções, mas o espírito legal da sua necessidade para a concretização do planejamento de lá se pode inferir. Esses planos nos dão uma visão de longo prazo, planejando o correto dispêndio dos recursos arrecadados na forma de tributos. Há ainda uma questão em aberto, teoricamente: como decidir pelo rateio das receitas públicas por cada função? Essa questão, do ponto de vista prático, não tem muita relevância porque a decisão já está posta. Os incrementos dos respectivos gastos são o que de fato importam. Contudo, dentro de cada função, a estrutura dos planos e do orçamento conseguem dar conta desse problema, por mecanismos como análise de custo-benefício para cada um dos projetos que compõem os programas embutidos nas subfunções de uma dada função, ratificando-se o que o plano possa estabelecer como prioridade dos gastos específicos das ações dentro dos programas e das subfunções. De fato, o orçamento público é, atualmente, a principal peça de planejamento do programa de trabalho do Governo.

Nesse contexto de orçamento e planejamento, este trabalho busca analisar a execução orçamentária da ação “Implantação de Parques Eólicos de Geração de Energia Elétrica” com vistas a descobrir se as peças orçamentárias estão cumprindo o papel de planejamento. Para isso, investiga-se a menor peça de planejamento, a peça que permitiria alcançar os custos da ação governamental. A estrutura funcional programática que abarca a ação é a função de governo Energia, que se desdobra em

subfunções, que idealmente, retrata o que os planos estabelecem como prioridades para cada item da matriz energética brasileira, onde encontramos o item Energia Eólica. Este item, energia eólica, é o subconjunto que compreende os programas e ações referentes ao setor, incluindo a ação orçamentária objeto de nosso estudo. A elaboração de planos daria, pois, direção estratégica às funções de governo. No caso da função energia, segundo a Lei nº 10.847, tal responsabilidade de planejamento parte da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), responsável pela definição da matriz energética brasileira. De fato, de acordo com seu Art. 4, “Compete à EPE [...] realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira” (BRASIL, 2004, p. 1).

Diante disso, pode-se questionar como estabelecer um orçamento simplificado para a função energia eólica? Em consequência, a pesquisa consiste em estabelecer um orçamento simplificado para a função energia em destaque a subfunção eólica, delineando o processo de planejamento nessa perspectiva segmentada da função energia. Dentro desta perspectiva coube a necessidade de descrever a matriz energética brasileira junto a atual determinação de subfunções energéticas e de analisar o Plano Plurianual (PPA) como peça de planejamento do setor energético a constar explicitamente do orçamento público. E por fim, discorrer sobre a execução orçamentária do programa específico da ação em estudo, apresentando o objeto da ação, as possíveis motivações para a despesa orçamentária, e os orçamentos de custeio, de investimento e a análise custo-benefício. A análise da LDO será dispensada, tendo em vista que esse instrumento faz apenas e essencialmente, a conexão entre o PPA e a LOA.

A realização deste trabalho justifica-se na importância do efetivo planejamento das ações nas normas e regras legais, que além de facilitar e promover o controle social do orçamento, orienta políticos e cidadãos na consecução das políticas públicas. A ação orçamentária estudada é tipificada como Projeto e está inclusa no programa 3001 – Energia Elétrica, na subfunção 752 – Energia Elétrica e na função 25 – Energia. A unidade orçamentária responsável pela aplicação da ação é a 32228 – FURNAS – Centrais Elétricas S.A. que pertence ao órgão 32000 – Ministério de Minas e Energia.

Este trabalho está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção será apresentada uma descrição da matriz energética brasileira junto a atual discriminação de subfunções energéticas; na terceira, uma análise do Plano Plurianual (PPA) como peça de planejamento do setor energético, apresentando tanto os seus aspectos legais, como a presença da matriz energética; e na quarta, será discorrida a execução orçamentária do programa específico da ação em estudo, incluindo o objeto da ação, as possíveis motivações para a despesa, e os orçamentos de custeio, de investimento e de custo-benefício; na quinta será estabelecido o padrão de um orçamento simplificado. Na sexta seção será realizada a conclusão do trabalho.

## **2 A MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA E AS SUBFUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

Com a descoberta do fogo, o homem pôde cozinhar seus alimentos, se aquecer, se proteger dos predadores, fabricar seus utensílios, iluminar seu ambiente, entre outros. A capacidade de acender, controlar e usar o fogo fez do ser humano um ser distinto das outras espécies. Segundo Hinrichs, Kleinbach e Reis (2014), pode-se

perceber que desde os tempos mais remotos a energia se evidencia como um item indispensável à sobrevivência, e para tal, o homem mostrou o quanto o uso da energia foi capaz de ser aprimorado para benefício próprio. Com efeito, hoje, são utilizadas diversas fontes de geração de energia que objetivam suprir todas as demandas decorrentes das atividades sociais e econômicas, levando as nações ao desenvolvimento e ao crescimento (HINRICHS; KLEINBACH; REIS, 2014).

Os níveis de consumo de energia de um país podem dizer muito sobre seu estágio de desenvolvimento, dado o caráter intermediário desse insumo no processo produtivo. Se tratando de países que ainda se encontram em desenvolvimento, nota-se que estão na fase de construção de seu sistema energético. Tal fase é relevante tendo em vista que a maior parte das decisões e das políticas adotadas pelos governos repercutirão ao longo dos anos, podendo levar a nação ao desenvolvimento ou fazer ela permanecer no mesmo estágio (CARVALHO e NETO, 2011) de progresso. A causa do desenvolvimento do Ocidente está fundamentada não somente nas decisões tomadas no setor energético, mas também em uma série de avanços científicos que só foram possíveis graças ao combustível fóssil, tornando uma sociedade antes rural, urbana e rica (HINRICHS; KLEINBACH; REIS, 2014).

A energia agora passou a suprir todas as áreas da vida do homem moderno, ela está presente no trabalho, na escola, no transporte, na moradia, no lazer, na alimentação e na saúde. Contudo, este alto consumo por parte das sociedades desenvolvidas trouxe à tona a problemática ambiental, relacionada ao modo de produção da energia. Fatores como o aquecimento global, a chuva ácida e os resíduos radioativos fizeram com que países como o Brasil, adaptassem suas fontes energéticas por fontes mais limpas, que causassem menos degradação ao meio ambiente (EPE, 2018). Os recursos energéticos que causam uma maior poluição são conhecidos como não renováveis, conheceremos mais sobre eles a seguir.

Em ciências naturais, a energia é definida como “a capacidade que um corpo, um sistema de corpos ou uma substância têm de realizar trabalho” (MICHAELIS, 2021, p. 1). Já a sua definição dentro do contexto de sociedades se associa a recursos energéticos, segundo Carvalho J. (2014). E é com base nesse último conceito que o artigo se desenvolve. Os recursos energéticos são quaisquer recursos obtidos natural ou artificialmente que, se aproveitados, geram energia (ENERGIA, 2021). Conforme Hinrichs, Kleinbach e Reis (2014), “O uso dos recursos energéticos nos libertou de muitos trabalhos penosos e tornou nossos esforços mais produtivos” (HINRICHS, KLEINBACH E REIS, 2014, p. 2). Ainda de acordo com os autores, a energia pode ser encontrada em diversas fontes, seja na água, no vento ou na luz, como também pode ser encontrada armazenada em matéria, como o petróleo, o carvão, e o gás natural. Tais recursos são classificados conforme a origem da matéria-prima utilizada na produção, podendo se distinguir em renováveis e em não renováveis.

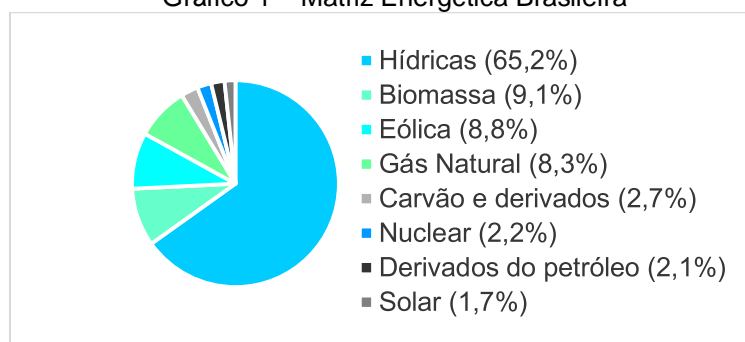
Os recursos renováveis são aqueles de origem natural que, segundo Galdino et al. (2000), são considerados renováveis e limpos, “pois não consomem combustíveis e não produzem resíduos prejudiciais, e, quando bem planejados, não geram consequências [graves] para o meio ambiente” (GALDINO, 2000, p. 1). A água dos rios (hídrica), a força dos ventos (eólica), a luz do sol (solar), e os materiais orgânicos (biomassa) são exemplos de recursos energéticos renováveis. Já os recursos não renováveis são exauríveis, e, segundo os mesmos autores, “são considerados não renováveis, pois os processos de sua utilização são ‘irreversíveis’ [ou possuem custos exorbitantes de reaproveitamento ou reciclagem, já que na

natureza nada se perde, nada se cria, tudo se transforma] e geram resíduos prejudiciais ao meio ambiente”, seja a curto, médio ou longo prazo. Alguns exemplos de recursos não renováveis são os derivados de combustíveis fósseis, como o petróleo, o gás natural e o carvão. Outro exemplo seria a energia obtida pelas transformações de núcleos atômicos (nuclear).

Segundo dados do Balanço Energético Nacional (BEN), realizado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a atual matriz elétrica brasileira é composta em sua maior parte por fontes hídricas, cerca de 65,2%; seguida pela biomassa, de 9,1%; eólica, 8,8%; gás natural, 8,3%; carvão e derivados, 2,7%; nuclear, 2,2%; derivados do petróleo, 2,1%; e solar com 1,7% de participação (Gráfico 1).

As porcentagens de produção de energia derivadas da biomassa, dos ventos e da luz solar somadas às fontes hídricas, evidenciam uma característica importante da matriz energética brasileira, a significativa participação das fontes renováveis, as chamadas energias limpas, com cerca de 84,8%. As fontes não renováveis somam 15,3% de participação (EPE, 2021).

Gráfico 1 – Matriz Energética Brasileira



Fonte: adaptado de BEN (2021).

Se tratando do orçamento, a Portaria nº 42 atualiza a discriminação das despesas orçamentárias em funções, subfunções, programas e projetos, como também estabelece esses e outros conceitos referentes ao orçamento. Nesta portaria encontra-se a definição de função como “**o maior nível de agregação** das diversas áreas de despesa que competem ao setor público” e de subfunção como “uma partição da função, visando agregar determinado **subconjunto** de despesa do setor público” (BRASIL, 1999, p. 1, grifo nosso). Entende-se com base nesses conceitos que a subfunção deve agregar “partes” da área específica de despesa, como também representar um subconjunto.

A atual peça orçamentária discrimina as subfunções da Energia (função 25), em: 751 – Conservação da Energia, 752 – Energia Elétrica, 753 – Combustíveis Minerais e, 754 – Biocombustíveis (BRASIL, 1999). O trabalho trouxe a representação destas subfunções em um quadro assim como constam na Portaria n. 42 (Quadro 1):

Quadro 1 – Subfunções da Função Energia

Função	Subfunções
25 – Energia	751 – Conservação da Energia
	752 – Energia Elétrica
	753 – Combustíveis Minerais
	754 – Biocombustíveis

Fonte: BRASIL, 1999, p. 7.

Como visto, é evidente que **a classificação atual está incompleta**, pois parcela da matriz energética brasileira foi omitida. Dever-se-ia incluir outros itens da matriz, como também substituir nomenclaturas por outras que trouxessem maior clareza ao caráter sistêmico da energia.

E mesmo que haja subfunções abarcando sistemas privatizados, o governo não deixa de custeá-los, com regulação e respectiva administração de empresas subsidiadas. Portanto, tais gastos e valores devem também constar no orçamento. Essa falha indica que o planejamento está comprometido em termos de informação relevante para a avaliação da matriz energética. Como indica Rezende (2010), o planejamento pelo Estado precisa ser recuperado. De fato, o PPA, a partir do plano nacional de energia (função atribuída a EPE), deveria ser a peça orçamentária a destacar o sistema implícito em cada função constante no Orçamento, indicando prioridades às subfunções e projetos.

Nossa proposta para a discriminação das subfunções seria: 751 – Conservação da Energia, 752 – Energia Elétrica, 753 – Energia Hídrica, 754 – Energia Eólica, 755 – Energia da Biomassa, 756 – Energia Solar, 757 – Energia a Gás Natural, 758 – Energia Nuclear, 759 – Energia a Carvão e Derivados, 760 – Energia do Petróleo e Derivados e, 761 – Outras fontes (Quadro 2).

Quadro 2 - Proposta para as Subfunções da Função Energia

Função	Subfunções
25 – Energia	751 – Conservação da Energia
	752 – Energia Elétrica
	753 – Energia Hídrica
	754 – Energia Eólica
	755 – Energia da Biomassa
	756 – Energia Solar
	757 – Energia a Gás Natural
	758 – Energia Nuclear
	759 – Energia a Carvão e Derivados
	760 – Energia do Petróleo e Derivados
	761 – Outras fontes

Fonte: elaborado pela autora.

Sabemos que todas as políticas executadas pelo Estado, incluindo as políticas do setor energético, decorrem de gastos financeiros. Por isso, a Constituição Federal previamente estabelece em seu texto fundamentos para a organização orçamentária (SANTOS, 2019). De acordo com Harada (2010), “a despesa pública há de corresponder, invariavelmente, a um dispêndio relacionado com a finalidade do interesse público” (HARADA, 2010, p. 45). Harada (2010) também afirma que a despesa pública é realizada nos limites da LOA, que direciona a receita pública conforme as prioridades do governo que, por sua vez, foram referendadas pela sociedade por meio de seus representantes no Congresso Nacional.

Portanto, afirmamos que as despesas realizadas dentro do setor energético derivam de prioridades governamentais referendadas pela sociedade por meio de seus representantes, deputados e senadores e todos os dispositivos legais que resultam da vontade popular. Estas prioridades são os serviços públicos, que conforme Di Pietro (2018), é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados” (DI PIETRO, 2018, p. 139). Ou seja, é a lei, constitucional ou infraconstitucional, que define qual será o objeto de gasto que, mais tarde, será alocado prioritariamente no orçamento.

Entendemos, então, que se estes objetos estão previstos em lei, devem ser enquadrados no orçamento. Dispomos no Quadro 3 as bases legais que dão respaldo às subfunções que foram anteriormente propostas para a função de Governo Energia:

Quadro 3 – Previsões Legais das Subfunções Propostas

Subfunção <sup>2</sup>	Dispositivo Normativo	Previsão
751 – Conservação da Energia	Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001 Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004 <sup>3</sup>	"Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional da Energia e dá outras providências" (BRASIL, 2001). "Art. 4º Compete à EPE: I – realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira" (BRASIL, 2004).
752 – Energia Elétrica	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	"Art. 21. Compete à União: [...] XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...] b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos" (BRASIL, 1988).
753 – Energia Hídrica	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	"XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso" (BRASIL, 1988).

<sup>2</sup> As subfunções serão identificadas por seus respectivos códigos nas tabelas 8 e 9.

<sup>3</sup> A Lei nº 10.847, que autoriza a criação da EPE, fora incluída na subfunção 751 pois, diz respeito a estudos e projeções da matriz energética, que por sua vez abrange todos os itens das subfunções posteriores.

Subfunção <sup>2</sup>	Dispositivo Normativo	Previsão
754 – Energia Eólica	Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997	"Art. 2 Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, [...] com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a: [...] IV - estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, da energia solar, da energia eólica e [...]" (BRASIL, 1997).
755 – Energia da Biomassa	Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997	"Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão os seguintes objetivos: [...] XIV - incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica" (BRASIL, 1997).
756 – Energia Solar	Resolução Normativa nº 482, de 17 abril de 2012	"Estabelece as condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica, o sistema de compensação de energia elétrica, e dá outras providências" (BRASIL, 2012).
757 – Energia a Gás Natural	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	"Art. 20. São bens da União: [...] § 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração." (BRASIL, 1988)
758 – Energia Nuclear	Lei nº 4.118, de 27 de agosto de 1962	"Dispõe sobre a política nacional de energia nuclear, cria a Comissão Nacional de

Subfunção <sup>2</sup>	Dispositivo Normativo	Previsão
		Energia Nuclear, e dá outras providências." (BRASIL, 1962)
759 – Energia a Carvão e Derivados	Lei nº 3.860, de 24 de dezembro de 1960	"Aprova o plano de coordenação das atividades relacionadas com o carvão mineral." (BRASIL, 1960)
760 – Energia do Petróleo e Derivados	Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997	"Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências." (BRASIL, 1997)

Fonte: dados da pesquisa.

### 3 UMA ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL COMO PEÇA DE PLANEJAMENTO DO SETOR ENERGÉTICO

#### 3.1 Aspectos legais do Plano Plurianual

De acordo com o inciso VIII, do Art. 2 da Lei nº 13.971, o Plano Plurianual da União (PPA 2020-2023) é o instrumento responsável por estabelecer o planejamento das prioridades orçamentárias de médio prazo do governo, em um período de quatro anos. Dessa forma, o PPA revela-se como o esforço de planejamento sob a égide do governo federal. Com base nisso, chegamos à conclusão de que a matriz energética deveria estar disposta no PPA, uma vez que ela abarca as prioridades definidas na lei. Assim, antes de darmos seguimento a seção, faz-se necessário exibir os principais aspectos legais que formalizam a estrutura do PPA, para que depois a análise da disposição das prioridades energéticas seja feita, face ao § 1º do Art. 165 da Constituição Federal, "A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".

O Plano Plurianual, consoante a Constituição brasileira, estabelece em seu Art. 165 que a lei que instituir o PPA estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Portanto, procura elencar as ações que propiciem a redução das disparidades regionais, além de se valer da referência de eficiência nos gastos públicos.

Esta regionalização distribui a programação entre regiões. Segundo Giacomoni (2010), em âmbito federativo, se dá pelas cinco regiões que dividem o país; em âmbito estadual pode se dar tanto pelas regiões administrativas quanto pelos núcleos de desenvolvimento, onde estão inseridas as regiões econômicas adotadas no

planejamento estadual; já em âmbito municipal, segundo o autor, a regionalização representa um desafio maior, em que apenas os municípios de maior porte e com maior experiência em zoneamento podem realizar, de forma vantajosa, a regionalização do PPA.

A obrigatoriedade da regionalização, de fato, sinaliza ao corpo político prioridade de ações em regiões mais pobres. Em outras palavras, há de se incluir ao conjunto de regras que priorizem a eficiência, regras que afetam positivamente o combate à pobreza. Como equilibrá-las? Só por meio de um processo político legítimo, em que a negociação parlamentar prevaleça, com mais contundência ainda se levarmos em conta que a pobreza se espalha na maioria dos estados.

Quanto às diretrizes, objetivos e metas estabelecidas na constituição sobre o PPA, a Lei nº 13.971 traz os conceitos de cada um destes termos. O inciso XI do Art. 2 afirma que diretriz é a “declaração ou conjunto de declarações que orientam os programas abrangidos no PPA 2020-2023, com fundamento nas demandas da população”. O inciso I, por sua vez, afirma que objetivo é a “declaração de resultado a ser alcançado que expressa, em seu conteúdo, o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade”, e que meta, conceituada no inciso II, é a “declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo”.

Tais diretrizes, objetivos e metas são estabelecidos também com o intuito de orientar a aplicação das despesas de capital, categoria econômica das despesas públicas. As despesas de capital, segundo Giacomoni (2010), são as despesas que “ocupam lugar central no plano” (GIACOMONI, 2010, p. 228). O Art. 12 da Lei nº 4.320 afirma que compõem as despesas de capital: os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital. Tais despesas se relacionam à execução de obras, bem como à aquisição bens, títulos representativos de capital e à constituição ou aumento de capital de entidades e empresas.

O Plano Plurianual também prevê que as diretrizes, os objetivos e as metas estão voltados às despesas decorrentes das despesas de capital. E a pergunta que fica é: o que de fato representam estas despesas decorrentes no PPA? Giacomoni (2010) afirma que a partir da conclusão das despesas de investimento, decorrem das mesmas os custos com manutenção e operação. Procura-se, pois, evitar que despesas públicas não estejam contempladas efetivamente no orçamento público.

E, por fim, quanto aos programas de duração continuada, sabe-se que estes programas ultrapassam um exercício financeiro. Giacomoni (2010) traz a definição em âmbito federal, que é o nosso foco, em que esta categoria de despesa é interpretada de um modo restritivo, sendo associada “apenas às ações de natureza finalística, ou seja, à prestação de serviços à comunidade” (GIACOMONI, 2010, p. 229).

A elaboração das leis relativas aos Planos Plurianuais vem se aperfeiçoando ao longo do tempo, refletindo não só as mudanças naturais no processo econômico, bem como na melhoria metodológica pertinente ao processo orçamentário. Mas longe de ser uma peça informativa simples, tem-se revelada de certa complexidade e de difícil avaliação, quando esta reflete exatamente o que se busca num planejamento estatal.

### **3.2 A Matriz Energética no PPA**

Observados todos os aspectos legais que constam na constituição sobre o Plano Plurianual, partiremos para a etapa de análise da Lei do PPA. Como o estudo se volta para a Energia, este exame irá identificar se, de fato, a matriz energética está presente no plano. Para esta análise será utilizado o Plano Plurianual 2020-2023.

Este PPA é apoiado pelo Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023. Segundo o manual técnico, elaborado pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SEPLA), para a construção deste PPA, “buscou-se identificar técnicas adequadas de planejamento, que permitam traduzir as prioridades do País em políticas públicas” (SEPLA, 2019, p. 12). Com base nesta ideia, faremos a análise e captaremos as prioridades governamentais do setor energético para o período 2020-2023. E se estas prioridades comportam a realidade da matriz energética.

O PPA 2020-2023 está estruturado em quatro anexos, são eles:

- Anexo I – Programas Finalísticos;
- Anexo II – Programas de Gestão;
- Anexo III – Investimentos Plurianuais Prioritários | Seção I;
- Anexo III – Investimentos Plurianuais Prioritários | Seção II;
- Anexo IV – Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais Não-Dependentes.

No anexo I encontramos o detalhamento dos programas finalísticos. Este detalhamento abrange as diretrizes, os órgãos responsáveis, as classificações das despesas e valores específicos, bem como os objetivos, as metas, e o nível de regionalização das metas. A meta prevista para o setor elétrico no PPA é manter em 100% o descritor de desempenho: Índice de Expansão da Geração. Já no anexo II encontramos este detalhamento de forma sintetizada, incluindo somente as esferas e as classificações das despesas, bem como os seus respectivos valores.

Os programas finalísticos e de gestão apresentados no PPA no setor da energia foram elencados no Quadro 4:

Quadro 4 - Programas Energéticos do PPA

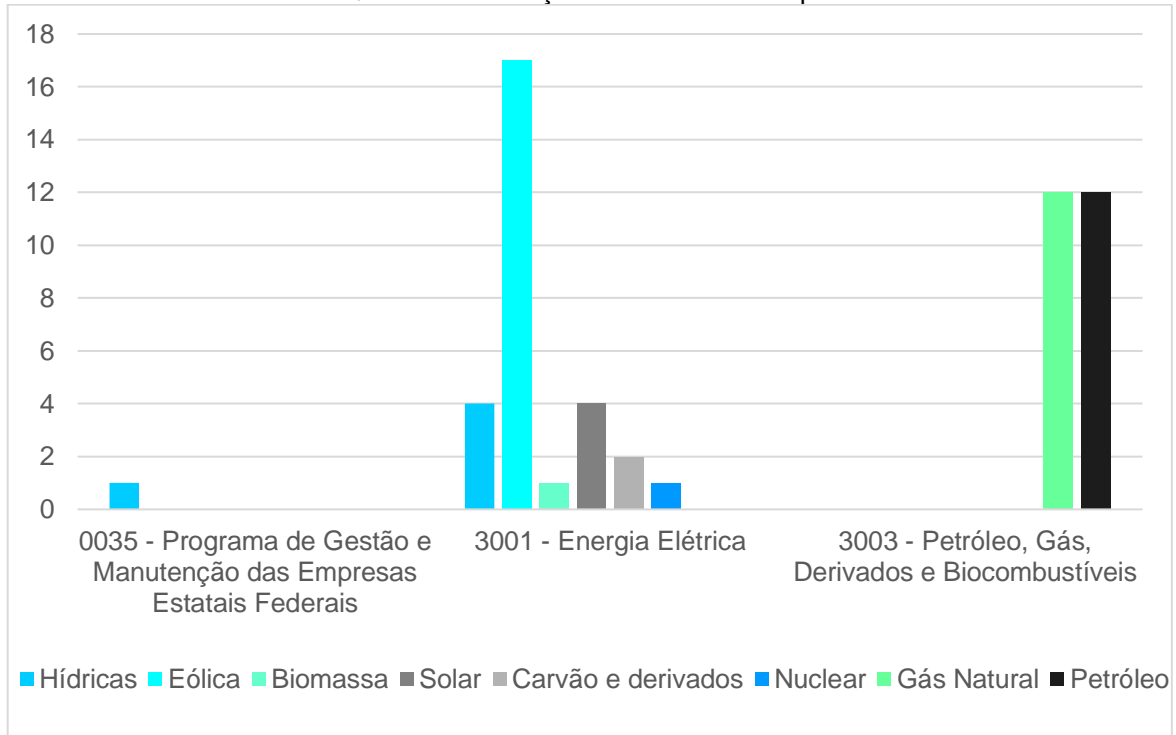
Programa 3001	Energia Elétrica
Programa 3002	Geologia, Mineração e Transformação Mineral
Programa 3003	Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis
Programa 2206	Política Nuclear
Programa 0035	Programa de Gestão e Manutenção das Empresas Estatais
Programa 0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo

Fonte: PPA 2020-2023, 2019, p. 31.

Não foram localizados programas do referido setor no anexo III. E no anexo IV, que tratava dos Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais Não Dependentes, encontramos investimentos em apenas três programas. Este último anexo (IV), detalha as ações de investimentos voltados aos referidos programas, trazendo a classificação dos investimentos, a nomenclatura das ações, os custos, assim como as datas de início e término dos programas (BRASIL, 2019).

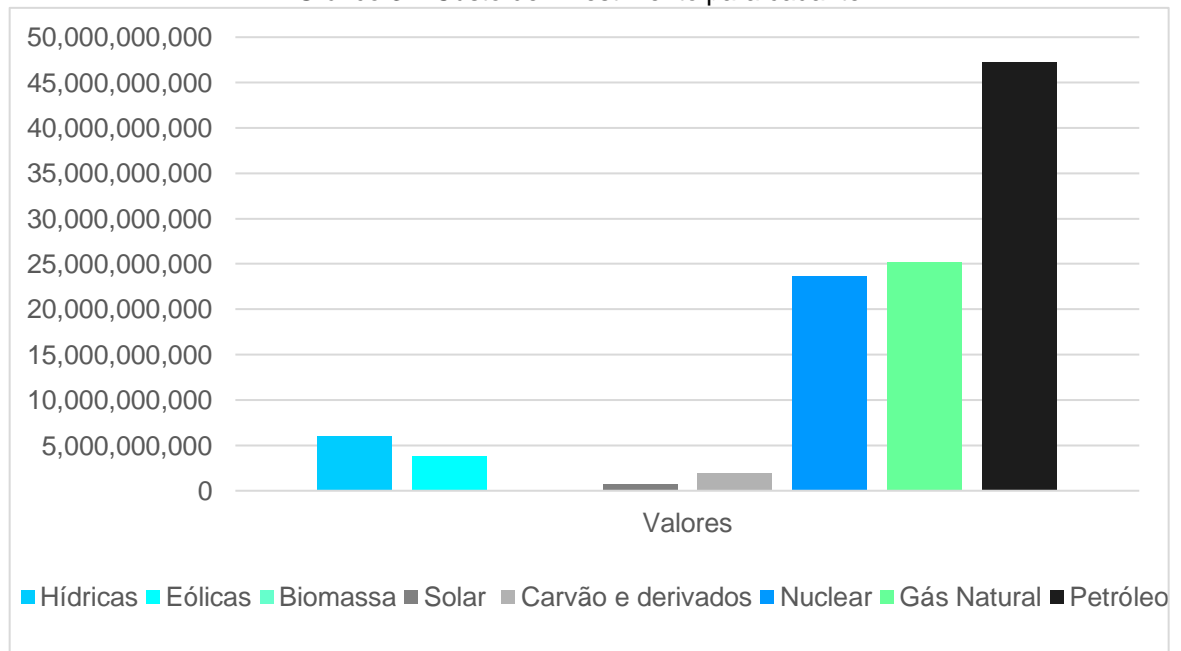
Dispomos no Gráfico 2 a quantidade de ações de investimento em cada item da matriz nos respectivos programas, com base no detalhamento das ações no anexo IV. Este gráfico tem por objetivo demonstrar a forma implícita de alocação das prioridades pelo governo no setor da energia. Já o gráfico 2 apresentará os custos de investimento para cada item referido, em bilhões (PPA 2020-2023).

Gráfico 2 – Quantidade de Ações de Investimento para cada Item



Fonte: PPA 2020-2023, 2019, p. 94.

Gráfico 3 – Custo de Investimento para cada Item



Fonte: PPA 2020-2023, 2019.

Observa-se no gráfico 1 que a matriz energética fora segmentada dentro dos programas 0035, 3001 e 3003, cada qual destacando seus respectivos investimentos. Percebeu-se que, com exceção da energia hídrica, itens que constavam em um programa determinado, não constavam em outro. Por exemplo, o item Biomassa, a ser investido recursos dentro do programa 3001 que tratava da Energia Elétrica, não apareceu no programa 3003, que também tratava de Biocombustíveis. Outro exemplo seria todos os outros itens da matriz que são produzidos por empresas estatais, mas que não constam no programa 0035 (petróleo, nuclear, solar, gás natural, eólica, biomassa e carvão e derivados).

O ideal para o PPA seria a colocação global dos itens da matriz nos programas respectivos, o Quadro 5 expõe o conflito existente entre a segmentação atual e a segmentação ideal de elementos da matriz energética brasileira no anexo IV do Plano Plurianual em estudo:

Quadro 5 – Conflito entre a Segmentação Atual e a Segmentação Ideal dos Itens da Matriz no PPA

<b>Programas</b>	<b>Segmentação Atual</b>	<b>Segmentação Ideal</b>
0035 – Programa de Gestão e Manutenção das Empresas Estatais Federais.	Hídrica;	Hídrica, Petróleo, Nuclear, Solar, Gás Natural, Eólica, Biomassa e Carvão e derivados;
3001 – Energia Elétrica.	Hídrica, Eólica, Biomassa, Solar, Carvão e derivados, e Nuclear.	Hídrica, Eólica, Biomassa, Solar, Carvão e derivados, Nuclear, Gás Natural e Petróleo;
3003 – Petróleo, Gás, Derivados e Bicomcombustíveis.	Petróleo e Gás Natural;	Petróleo, Gás Natural e Biomassa.

Fonte: dados da pesquisa.

Como visto no quadro, a segmentação atual de itens não revela a visão sistêmica que deveríamos ter da função energia no orçamento público.

#### **4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA AÇÃO EM ESTUDO**

Ao longo da realização da pesquisa, foi percebida a inexistência de dados de detalhamento referentes aos gastos da ação orçamentária 14L5, o que nos levou à investigação da unidade recebedora dos recursos.

Dividimos esta seção em três subseções. Na primeira descrevemos o objeto da ação orçamentária, como também a sua natureza de projeto. Na segunda apresentamos os conceitos de orçamento de custo, orçamento de investimento e de análise custo-benefício, e explicamos porque não os incluímos no trabalho. E por fim, na terceira subseção, apresentamos nosso processo de investigação, que buscou encontrar as possíveis “pistas” e motivações quanto à execução orçamentária da ação.

##### **4.1 O objeto da ação orçamentária**

A ação “Implantação de Parques Eólicos de Geração de Energia Elétrica” é identificada pelo código 14L5 e tipificada como Projeto, esta apresenta sua descrição no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP):

Implantação de usinas geradoras de energia elétrica que utilizem a fonte eólica para gerar energia, nas quais cada empreendimento tenha valor inferior ao limite estabelecido para a individualização de iniciativa no PPA. Ampliar o sistema de geração de energia elétrica através da implantação de empreendimentos que utilizem a fonte eólica, objetivando atender à demanda de energia e dentro dos padrões de qualidade e confiabilidade, além de contribuir para a diversidade da matriz energética (SIOP, 2021).

Observando a descrição, concluímos que a ação orçamentária objetiva ampliar o sistema energético brasileiro e diversificar a sua matriz através da implantação de empreendimentos eólicos, visando atender a demanda de energia em padrões previamente estabelecidos de confiança e de qualidade.

A tipificação dada por Projeto nos leva a uma pergunta: o que é um Projeto? Segundo a Portaria nº 42, em seu Artigo 2, projeto é “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo”.

Visto esta definição, entende-se que a ação visa promover, junto às outras ações, o alcance do objetivo do Programa 3001 – Energia Elétrica, que de acordo com o PPA é “assegurar o suprimento de energia elétrica ao mercado brasileiro em condições adequadas de qualidade e equilíbrio entre segurança e preço, de forma sustentável”. Vale ressaltar que a sustentabilidade é posta como pilar deste objetivo, o que reforça a consonância da ação, que visa a geração de energia elétrica através da fonte eólica, um empreendimento sustentável.

## 4.2 Os orçamentos de custeio, de investimento e de custo-benefício

De acordo com o Art. 12 da Lei nº 4.320, tanto o orçamento de custeio, quanto o de investimento estão amparados pela classificação por categoria econômica, conforme o quadro abaixo:

Quadro 6 – Categorias Econômicas e Grupos

<b>Categorias Econômicas</b>	<b>Grupos</b>
3. Despesas Correntes	1. Despesas de Custeio 2. Transferências Correntes
4. Despesas de Capital	3. Investimentos 4. Inversões Financeiras 5. Transferências de Capital

Fonte: BRASIL, 1964, p. 4.

Dessa forma, o sistema orçamentário brasileiro permite a construção dos orçamentos, pois todos os itens orçamentários podem ser abrangidos pelo sistema de classificação como o indicado acima, incluindo tanto as despesas como as receitas governamentais.

Vejamos agora como se estabeleceriam os orçamentos num contexto de orçamento simplificado. Todos os números apresentados nas tabelas são apenas indicativos sugestivos e foram utilizados a título exemplificativo.

### 4.2.1 Orçamento de custeio

Para a avaliação de cada ação ou projeto é necessário quantificar-se o que se gasta para a consecução de tais ações ou projetos. A duração seria de um ano, consoante o prazo orçamentário da LOA.

Antes de apresentarmos o orçamento, vale ressaltar o conceito da despesa de custeio. Segundo a Lei 4.320, em seu Art. 12 e § 1º, a despesa de custeio se refere às dotações utilizadas para “manutenção de serviços anteriormente criados [...], destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis” (BRASIL, 1964, p. 4). Resumidamente, os custos são voltados à manutenção, conservação e adaptação de serviços e bens.

Apresentamos abaixo, nas Tabelas 1 e 2, a título de exemplo, com valores hipotéticos, um padrão de orçamento de custeio a compor o orçamento público. Este orçamento abrangerá os custos de implantação da usina eólica, bem como os custos de operação de uma usina após sua implantação. Indicando os recursos humanos e materiais, a alimentação e os gastos com transporte, juntamente com o respectivo detalhamento de cada item de gasto.

Tabela 1 – Orçamento de Custeio: Operação de Usinas Eólicas

Parâmetro	Descrição	Quantidade	Valor da Despesa	Despesas ao Mês	Despesas ao Ano
1	Engenheiros	3	R\$ 7.000,00	R\$ 21.000,00	R\$ 819.000,00
3	Funcionários	9	R\$ 4.500,00	R\$ 40.500,00	R\$ 4.738.500,00
0,5	Material	1,5	R\$ 3.500,00	R\$ 5.250,00	R\$ 409.500,00
0,5	Alimentação	1,5	R\$ 3.500,00	R\$ 5.250,00	R\$ 409.500,00
0,4	Gastos com Transporte	1,2	R\$ 2.800,00	R\$ 3.360,00	R\$ 327.600,00
<b>Total de Despesas (Ano):</b>					<b>R\$ 6.704.100,00</b>

Fonte: elaborado pela própria autora.

Tabela 2 – Orçamento de Custeio: Implantação de Usinas Eólicas

Turbinas Eólicas	Quantidade de Usinas	Total de Turbinas Eólicas	Total de Gastos
50	80	4.000	R\$ 536.328.000,00

Fonte: elaborado pela própria autora.

A tabela 1 descreve os itens que usualmente compõem os gastos de custeio de uma atividade orçamentária em andamento. Aqui, destaca-se o gasto por unidade e pelo conjunto das unidades (Tabela 2), que deveria ser objeto de análise para inclusão na mensagem presidencial – relatório resumo da Presidência da República enviado ao Congresso Nacional junto a Lei Orçamentária Anual.

Estas foram as nossas propostas para o orçamento de custeio, seguimos então para a próxima tipificação do orçamento.

#### **4.2.2 Orçamento de investimento**

O que viria a ser um orçamento de investimento? Ou, o que deve ser posto neste orçamento? A Lei 4.320, no § 4º do Art. 12, mais uma vez nos traz o conceito referente aos investimentos, os quais, se classificam como “dotações para o planejamento e a execução de obras [...], aquisição de instalações, equipamentos e material permanente” (BRASIL, 1964, p. 4). Tais gastos são classificados como investimentos, pois tendem a aumentar o patrimônio público.

Para fins de avaliação do valor do investimento, faz-se necessário identificar os gastos que aumentam o patrimônio público. Para tal, desenhamos, a título de exemplo, novamente com valores hipotéticos, um modelo simples para o item investimento na ação de construção de usinas eólicas. Descrevendo os materiais necessários à construção de uma usina Padrão A, a quantidade a ser instalada em GW nas usinas de produção, e as metas anuais de geração em GW, conforme figuram as Tabelas 3, 4 e 5:

Tabela 3 - Orçamento de Investimento: Usina Padrão A

Parâmetro	Descrição	Quantidade	Valor da Despesa por Item	Valor da Despesa Total	Depreciação
0,01	Turbinas	50	R\$ 10.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 4.444,00
0,10	Geradores	50	R\$ 6.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 30.000,00
0,05	Peças Acessórias	200	R\$ 40,00	R\$ 8.000,00	R\$ 400,00
<b>Total:</b>				R\$ 808.000,00	R\$ 34.844,00

Fonte: elaborado pela própria autora.

Tabela 4 - Capacidade Instalada de Usinas de Produção

	Instalação em GW	Instalação em %
<b>Fonte Eólica</b>	17,75	10,13
<b>Outras Fontes</b>	157,43	89,86
<b>Total:</b>	175,18	100

Fonte: elaborado pela própria autora.

Tabela 5 - Metas Anuais de Geração Eólica em GW

<b>Instalação (GW)</b>	17,75
<b>Usinas (Quantidade)</b>	80
<b>Geração por turbina (GW)</b>	0,00444
<b>Total de geração por usina:</b>	0,22

Fonte: elaborado pela própria autora.

Para construção dessas tabelas exemplos, empregamos o termo “Usina” para identificar uma unidade básica geradora do serviço ou produto. Assim, por exemplo, quando formos tratar de hidroelétrica, uma usina seria uma unidade de hidroelétrica. Para cada usina eólica empregada a título de exemplo, supõe-se que se empreguem 50 turbinas. O total de usinas eólicas seria de 80 unidades.

Descritas as informações a constarem no orçamento de investimento, seguimos para análise custo-benefício da ação orçamentária.

### 4.2.3 Orçamento custo-benefício

A prática da inclusão da análise custo-benefício ainda não é usual no orçamento público. Tal análise teria como objetivo alimentar os planos para cada função no sentido de se estabelecer prioridades para os projetos públicos. Além disso, poderia fornecer elementos para negociação no parlamento sobre projetos a serem priorizados no orçamento a contar com emendas parlamentares. A análise custo-benefício deveria incluir os cidadãos beneficiados e prejudicados com o projeto, principalmente quando se adota a abordagem Kaldor-Hicks de compensação.

Essa análise é dotada de certa complexidade e não será objeto de detalhamento neste trabalho. Apresentaremos uma sugestão simplificada e hipotética

de um projeto eólico, conforme mostra o Quadro 7, que detalha as categorias de custos, benefícios e consequências, bem como os seus efeitos.

Quadro 7 – Orçamento custo-benefício: Categorias de custos, benefícios e consequências

<b>Custos Diretos, Indiretos e Intangíveis</b>	<b>Efeitos</b>
Materiais	Desembolso financeiro
Natureza	Plantação perdida
<b>Benefícios</b>	<b>Efeitos</b>
Fonte de energia limpa	Redução de doenças
	Melhoria ambiental

Fonte: elaborado pela própria autora.

O quadro 7 destaca os itens que usualmente compõem os custos e benefícios que devem constar de uma análise custo-benefício. A diferença fundamental para a análise usual de rentabilidade é que se incluem os custos e benefícios sociais, e nesses custos e benefícios devemos usar a precificação de mercado competitivo (JORDAN, 2013). O problema maior que surge na análise é que certos itens de custos e benefícios não contam com a precificação de mercado, o que demanda estudos de identificação. Além disso, elencar todos os elementos de custos e benefícios é tarefa para especialistas da área.

Na tabela 6, alocamos as descrições dos parâmetros utilizados para a mensuração dos custos e benefícios, bem como os seus respectivos valores (valores apenas imaginários).

Tabela 6 – Orçamento custo-benefício: parâmetros

<b>Descrição do Parâmetro</b>	<b>Valor</b>
Hectare ocupado por usina	20
Custo por hectare perdido	R\$ 15.000,00
Energia fornecida por usina	0,1 GW
Pessoas beneficiadas	2.000.000
Economia de gastos com saúde por pessoa/ano	R\$ 5,00
Tempo de aproveitamento pela redução de gastos com saúde	5 anos
Total ganho na área da saúde	R\$ 50.000.000,00
Preço da unidade de energia	R\$ 20,00
Consumo de energia por usina	100.000
Valor do consumo de energia por usina	R\$ 2.000.000,00

Fonte: elaborado pela própria autora.

A tabela 7 foi construída em padrões usuais, destacando que as colunas FVP/FVPA abarcam os fatores de valor presente e de valor presente da anuidade. E a coluna VP e VPA os de valor presente e valor presente de uma anuidade. Como se supõe que o projeto tenha duração de 60 anos, os ganhos na produção de energia e gastos de custeio devem ser valorados pelo fator de valor presente da anuidade (durante o período os valores permanecem os mesmos). O mesmo vale para o ganho na saúde, porém o tempo é de 5 anos.

Tabela 7 – Orçamento custo-benefício: fator valor presente/fator valor presente da anuidade e valor presente/valor presente da anuidade

<b>Taxa de desconto social: 6%</b>						
<b>Tempo de vida do projeto: 60 anos</b>						
	<b>Projeto Usina Eólica</b>	<b>Tempo 0 (em R\$)</b>	<b>Tempo 1 (em R\$)</b>	<b>Tempo 2 – 60</b>	<b>FVP/FVPA</b>	<b>VP/VPA</b>

<b>Custos diretos</b>	Materiais	808.000			1,00	808.000
	Gastos de custeio		6.704.100		16,16	108.347.827
	Perca da plantação	300.000			1,00	300.000
<b>Total:</b>		1.108.000			1,00	109.455.827
<b>Benefícios diretos</b>	Ganho na produção de energia		2.000.000		16,16	32.322.855
	Ganho na saúde		50.000.000		4,21	210.618.189
<b>Total:</b>			52.000.000			242.941.045
<b>VPA</b>						133.485.217
<b>Índice B/C – VP</b>						
<b>Índice B/C – VP</b>						30,10

Fonte: elaborado pela própria autora.

Considerados os dados sugestivos à cerca da análise custo-benefício, partimos para as observações sobre o orçamento da ação específica, para depois, descrevermos as possíveis motivações para a despesa orçamentária da ação.

#### **4.2.4 Observações sobre orçamento das ações específicas da subfunção eólica**

Tendo em vista a natureza institucional de Furnas – Centrais Elétricas S.A., uma Sociedade Anônima de Economia Mista (FURNAS, 2021), e visto que seu capital é constituído por ações conforme dispõe o Art. 1 da Lei nº 6.404, “a companhia ou sociedade anônima terá o capital dividido em ações”, conclui-se que estes orçamentos de custeio e investimento deveriam ser feitos e executados pela empresa estatal. Porém, mesmo a nível da empresa estatal, não foram encontrados os orçamentos respectivos, e menos ainda o de análise custo-benefício.

De qualquer forma, o objetivo da exemplificação dos orçamentos foi o de mostrar o encadeamento lógico no processo de planejamento que se vale do orçamento público.

#### **4.3 Possíveis motivações para a despesa orçamentária**

Segundo dados da LOA, a unidade orçamentária 32228 FURNAS – Centrais Elétricas S.A. recebeu R\$ 1.054.611.190,00 para execução de seu programa 3001 – Energia Elétrica. E a ação específica recebeu R\$ 10.000,00 para execução da despesa, esta é classificada na LOA em seu Grupo de Natureza de Despesa (GND), como Investimento (4-INV), e em seu Resultado Primário (RP) como Discricionário Constante do Orçamento de Investimento (4).

“FURNAS Centrais Elétricas é uma sociedade anônima de economia mista federal, de capital fechado e controlada pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás” (FURNAS, 2021). As Sociedades Anônimas são regidas pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, onde encontramos possíveis indicativos do gasto.

O § 3º do Art. 2º desta lei informa que “a companhia pode ter por objeto participar de outras sociedades; [...], a participação é facultada como meio de realizar o objeto social, ou para **beneficiar-se de incentivos fiscais**” (grifo nosso). Os incentivos fiscais “são instrumentos utilizados para ampliar os esforços inovativos seja

quantitativamente ou qualitativamente” (SANTOS *et al.*, 2021, p. 1). Sendo unidade integrante da Eletrobrás, torna-se sujeita ao recebimento destes incentivos.

O Art. 195-A da mesma lei sobre as sociedades anônimas, também nos fornece um outro indicativo do dispêndio. Este artigo traz a possibilidade de o recurso ser resultante de doação governamental voltada para investimentos, vejamos:

A assembleia geral poderá, por proposta dos órgãos de administração, destinar para a reserva de incentivos fiscais a parcela do lucro líquido decorrente de **doações ou subvenções governamentais para investimentos** (BRASIL, 1976, p. 69, grifo nosso).

Dadas as menções legais, é possível supor que o gasto seja decorrente de incentivo fiscal ou de doação governamental. Ainda, a diretriz presente no inciso XX, do Art. 3º da lei que institui o PPA 2020-2023, prevê o “estímulo ao empreendedorismo, por meio da facilitação ao crédito para o setor produtivo, [...] benefícios fiscais e da redução de entraves burocráticos” . O que reforça a existência de vantagens na dotação orçamentária.

Ainda, fora realizada uma pesquisa no Painel do Orçamento Federal, este gerido pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF/SEFAZ/ME), que apresenta os dados orçamentários e de execução mantidos pelo SIOP “desde o exercício referente ao ano 2000”. Contudo, não se achou os dados de execução da ação respectiva, que deveria constar no item “Ação” (SIOP, 2021). Acredita-se que a ação não fora inserida no portal, por falha de cadastramento e gestão.

Em razão da inexistência de descrições legais e documentais para os dispêndios, e olhando para as questionáveis motivações, não será possível afirmar se é ao certo um elemento ou outro o constituinte do gasto. Estes foram os achados do processo investigatório para a dotação efetuada na ação 14L5.

## 5 A BASE DO PLANEJAMENTO

Agora podemos estabelecer as bases para um orçamento simplificado, num contexto básico de planejamento. As etapas foram enumeradas da seguinte forma:

- 1º Definição do plano para cada função, a delimitar toda a estratégia de ação governamental a ser contemplada no orçamento público;
- 2º Definições das funções e subfunções;
- 3º Definição dos programas;
- 4º Definição das ações;
- 5º Avaliação dos orçamentos de custeio, de investimento e de custo-benefício;
- 6º Mensagem presidencial para informe resumido ao parlamento sobre cada função de governo;
- 7º Preparação do PPA;
- 8º Preparação da LDO;
- 9º Preparação da LOA;

10º Execução e acompanhamento do orçamento;

11º Avaliação da execução orçamentária.

De fato, a partir das etapas descritas acima e do plano estabelecido em consonância com as funções de governo definidas no orçamento, ou seja, para cada função de governo, um respectivo plano que estabelece a dimensão ótima dos gastos no tempo, de forma a se atender o conjunto das atividades da economia.

A partir das funções e dos planos definem-se as subfunções. No caso aqui tratado, teríamos a matriz de energia a ditar cada uma das subfunções, bem como a participação de cada subfunção na geração de energia.

A produção de energia deverá, a princípio, ser executada – assim como a de quase todas as atividades na economia – pelo setor privado. Contudo, se o setor privado não puder arcar com os custos ou não quiser efetivar a produção, tal atividade poderá ser executada pelo setor público, se decisão contar com respaldo parlamentar. A forma de participação do Estado em atividades produtivas ou geradoras de serviços com característica pública deverá se dar basicamente por meio de 3 modalidades: sociedade de economia mista, empresa pública e autarquias. No primeiro caso, a sociedade participa do risco do investimento e usufrui dos lucros, juntamente com toda a sociedade que estará sendo representada pela União – a detentora da maioria das ações. No segundo caso, o capital da empresa é 100% da União, que estabelece como forma de regulação a regra de regular pelo custo médio, o que equivale a ter receita igual a despesa. Havendo lucro, o mesmo deve ser repassado integralmente para a União ou alguma regra similar. O último caso, trata-se de entidade que tem receita financeira escassa a merecer complementação da União ou das demais entidades, sendo, por isso, necessário constar no orçamento público de forma esclarecedora sobre o ônus e os benefícios da atividade – que deverá constar em algum relatório que demonstre os benefícios de cada atividade pública.

A partir das subfunções estabelecemos os programas, atividades e projetos como usualmente é feito.

Através das informações geradas no sistema orçamentário, é produzida a mensagem presidencial, o resumo para a sociedade das ações públicas para manter em funcionamento perpétuo a economia no contexto de otimização do planejamento.

A estruturação orçamentária deverá ser feita de tal forma a propiciar elementos de negociação aos parlamentares que, em última análise, aprovarão a lei orçamentária, já refletindo o PPA para o período de governo respectivo. Dessa forma, a estruturação do PPA será fundamental para que os orçamentos que se seguirão ao longo do período presidencial reflitam as negociações fundamentais entabuladas no PPA.

Os demais itens elencados como fundamentais para o planejamento são já usuais no processo orçamentário (GIACOMONI, 2015).

## **5.1 Da mensagem presidencial**

O objetivo da mensagem presidencial é ser o instrumento de comunicação oficial entre o Presidente da República e o Congresso Nacional. Esta encaminha o

Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do respectivo ano em exercício e deve conter, de acordo com o Art. 10 da Lei nº 13.898:

Art. 10. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2020 conterá:

I – resumo da política econômica do País, análise da conjuntura econômica e indicação do cenário macroeconômico para 2020, e suas implicações sobre a proposta orçamentária de 2020;

II – resumo das principais políticas setoriais do governo;

III – avaliação das necessidades de financiamento do Governo Central relativas aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, explicitando as receitas e despesas, e os resultados primário e nominal implícitos no Projeto de Lei Orçamentária de 2020, na Lei Orçamentária de 2019 e em sua reprogramação, e aqueles realizados em 2018, [...];

IV – indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, e de como será a sistemática de avaliação do cumprimento das metas;

V – demonstrativo sintético, por empresa, do Programa de Dispendios Globais, informando as fontes de financiamento, com o detalhamento mínimo igual ao estabelecido no § 3º do art. 43, a previsão da sua aplicação e o resultado primário dessas empresas com a metodologia de apuração do resultado;

VII – demonstrativo da compatibilidade dos valores máximos da programação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 com os limites individualizados de despesas primárias [...];

A mensagem presidencial deveria refletir o planejamento público que envolveria todas as funções e subfunções. Nela teria de constar o que se está fazendo para cumprir as metas estabelecidas nos planos. Por exemplo, em relação a função energia, necessitaria constar a matriz energética (subfunções) e o que o plano indicaria para cada subfunção como meta e o que foi cumprido, e o que se pretende atingir para os próximos 4 anos. Além disso, deveria constar informações sobre a eficiência alcançada por cada subfunção. A título de exemplo, construímos a Tabela 8 apresentando a participação pública na matriz, e a Tabela 9 a participação privada. Estas evidenciariam a participação direta dos agentes na produção de bens e serviços referentes à função Energia:

Tabela 8 – Relatório para Mensagem Presidencial: Participação do Estado

<b>Participação Pública no Setor Energético por Subfunção</b>											
<b>Subfunções</b>	<b>751<sup>4</sup></b>	<b>752</b>	<b>753</b>	<b>754</b>	<b>755</b>	<b>756</b>	<b>757</b>	<b>758</b>	<b>759</b>	<b>760</b>	<b>761</b>
<b>Usinas Produzidas Nacionalmente (Quantidade):</b>	-	48	30	5	10	8	24	8	12	32	5
<b>Produção (em milhares):</b>	-	300	200	100	50	20	200	150	100	200	100
<b>Unidade Produzida (em R\$)</b>	-	150	200	500	190	10000	500	400	350	200	240
<b>Total em (em milhões de R\$):</b>	-	45	40	50	9,5	200	100	60	35	40	24

<sup>4</sup> Os quadrantes preenchidos da subfunção 751 nas tabelas 8 e 9 indicariam os dispêndios com insumos para formulação de políticas energéticas voltadas à eficiência energética e conservação da energia.

<b>Participação Pública no Setor Energético por Subfunção</b>											
<b>Subfunções</b>	<b>751<sup>4</sup></b>	<b>752</b>	<b>753</b>	<b>754</b>	<b>755</b>	<b>756</b>	<b>757</b>	<b>758</b>	<b>759</b>	<b>760</b>	<b>761</b>
<b>Unidade Produzida Internacionalmente (em R\$):</b>	-	140	300	250	150	8.000	470	200	290	240	200
<b>Razão da Unidade Produzida (Nac./Intern.):</b>	-	1,07	0,66	2	1,26	1,25	1,06	2	1,2	0,83	1,2
<b>Gastos com Custos (em milhões de R\$):</b>	7	2	1,5	2	1	10	8	7	5	3	5
<b>Gastos com Investimentos (em milhões de R\$):</b>	10	5	7	6	4	30	10	12	9	6	10
<b>Metas de Investimentos no Quadriênio (em milhões de R\$):</b>	45	35	30	20	25	90	40	43	30	32	45
<b>População Beneficiada Atualmente (em milhões):</b>	20	56	10	0,7	0,9	2	5	3	2	4	2,5
<b>População Beneficiada no Quadriênio (em milhões):</b>	100	130	45	2,5	5	10	20	15	10	20	10

Fonte: elaborado pela própria autora.

Tabela 9 – Relatório para Mensagem Presidencial: Participação da Iniciativa Privada

<b>Participação Privada no Setor Energético por Subfunção</b>											
<b>Subfunções:</b>	<b>751</b>	<b>752</b>	<b>753</b>	<b>754</b>	<b>755</b>	<b>756</b>	<b>757</b>	<b>758</b>	<b>759</b>	<b>760</b>	<b>761</b>
<b>Usinas Produzidas Nacionalmente (Quantidade):</b>	-	50	60	10	20	16	48	16	24	64	10
<b>Produção (em milhares):</b>	-	600	400	200	100	40	400	300	200	400	200
<b>Unidade Produzida (em R\$)</b>	-	150	200	500	190	10000	500	400	350	200	240
<b>Total em (em milhões de R\$):</b>	-	90	80	100	19	400	200	120	70	80	48
<b>Unidade Produzida Internacionalmente (em R\$):</b>	-	140	300	250	150	8.000	470	200	290	240	200
<b>Razão da Unidade Produzida (Nac./Intern.):</b>	-	1,07	0,66	2	1,26	1,25	1,06	2	1,2	0,83	1,2
<b>Gastos com Custos (em milhões de R\$):</b>	14	4	3	4	2	20	16	14	10	6	10
<b>Gastos com Investimentos (em milhões de R\$):</b>	20	10	14	12	8	60	20	24	18	12	20
<b>Metas de Investimentos no Quadriênio (em milhões de R\$):</b>	50	40	30	40	18	150	90	68	73	65	47
<b>População Beneficiada</b>	15	56	10	0,7	0,9	2	5	3	2	4	2,5

Participação Privada no Setor Energético por Subfunção											
Subfunções:	751	752	753	754	755	756	757	758	759	760	761
Atualmente (em milhões):											
População Beneficiada no Quadriênio (em milhões):	40	130	45	2,5	5	10	20	15	10	20	10

Fonte: elaborado pela própria autora.

Por fim, finaliza-se a base do planejamento com apresentação da produção conjunta e potencial do Estado e do Setor Privado, para a respectiva execução da ação orçamentária. Apresentamos a tabela 10, descrita logo abaixo, que define o formato de como os valores poderiam ser evidenciados. A tabela evidencia também, as metas plurianuais.

Tabela 10 – Produção Conjunta e Potencial: Metas para os Próximos Anos

Matriz Energética		Produção em GW			
		Setor Privado		Setor Público	
		Atual	4 Anos	Atual	4 anos
25 – Energia	751 – Conservação da Energia				
	752 – Energia Elétrica				
	753 – Energia Hídrica				
	754 – Energia Eólica				
	755 – Energia da Biomassa				
	756 – Energia Solar				
	757 – Energia a Gás Natural				
	758 – Energia Nuclear				
	759 – Energia a Carvão e Derivados				
	760 – Energia do Petróleo e Derivados				
	761 – Outras fontes				

Fonte: elaborado pela própria autora.

Além das informações estratégicas, a mensagem presidencial deveria ser coerente com o PPA já acordado para o governo em exercício.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho traça uma linha demarcatória no orçamento público objetivando a obtenção de uma visão sistêmica de cada função contemplada no orçamento público. Com efeito, o orçamento representa a expressão máxima do planejamento. Começa com planos a serem constituídos para cada função. Aqui cabe uma digressão importante: a Constituição de 1988 estabelece explicitamente planos para algumas funções, mas não os generaliza. No caso da função Energia, essa lacuna foi preenchida com a criação da Empresa Pública de Pesquisa Energética (EPE) que tem como objetivo claro descrito na Lei nº 10.847, em seu Art. 4, inciso I, “realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira” (BRASIL, 2004, p. 1).

Definida a matriz energética e sua avaliação sobre o aproveitamento ótimo dos recursos energéticos, partir-se-ia para a elaboração das subfunções representativas da matriz energética. Com base nesses estudos sobre a matriz energética e seu detalhamento, se estabeleceriam os programas que orientariam projetos e ações. A partir desses últimos elementos, conseguiríamos visualizar os itens que efetivamente retratariam os gastos públicos, seriam os orçamentos de custeio e investimento. O somatório de todos os projetos e ações, constituir-se-iam nos gastos, por subfunção, da matriz energética.

Um orçamento ainda não foi desenvolvido pelo setor público de forma abrangente: o que retrata os custos e benefícios, na linha do que a literatura chama de análise custo-benefício. Tal orçamento permitiria alocar todos os custos e benefícios sociais que ajudariam a estabelecer prioridades e quantificar contribuições individuais de cada projeto. Seria mais um elemento a ajudar a estabelecer prioridades na matriz energética.

No caso da subfunção eólica, não foi possível identificar os orçamentos de custeio e investimento pela simples razão de tais projetos pertencerem à esfera privada. De fato, não há razão técnica para que o governo promova estatal com o fim específico de produzir tal energia a partir dos ventos. A participação estatal seria na órbita do planejamento e incentivo à pesquisa na área, para aumento de produtividade da atividade. Algo na linha do que conhecemos no caso agrícola: a Embrapa. Porém, tal empresa, se existisse no ramo energético, poderia fazer parte da lei que criou a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), estabelecendo uma forma de remuneração justa à pesquisa. Tal estratégia solucionaria o problema orçamentário da empresa que, segundo a lei que a criou, não estabelece fontes de receitas diretas. O caso da Embrapa é *sui generis*: faz pesquisa e não arrecada em *royalties* o suficiente para lhe permitir autonomia financeira.

O trabalho exibiu a falha de planejamento e a incompletude orçamentária da função Energia, no que se trata da exibição da matriz energética em suas subfunções. Através da descrição da matriz e respectiva análise da presença de seus itens no orçamento, indicando um desvirtuamento de prioridades. Para a resolução da problemática, a pesquisa apresentou uma proposta de classificação das subfunções, junto às bases legais que, agora, evidenciarão a matriz.

Em seguida, o trabalho analisou o PPA como peça de planejamento de prioridades do setor energético, que elenca os programas a serem executados no próximo quadriênio. A pesquisa apresentou os aspectos legais da peça, identificou a presença da matriz energética no plano através da exposição de dados de quantidade e custo por itens, como também, expôs o conflito entre a segmentação atual e a segmentação ideal dos itens da matriz por programa no PPA.

Por fim, o trabalho buscou encontrar a discriminação de gastos da ação no orçamento, porém como dito, não obtivemos sucesso, o que reforçou o fato de que, provavelmente existe uma falha no planejamento. Assim, a pesquisa pontuou possíveis motivações para a despesa orçamentária através de um processo investigatório. Como resultado dessas ações, conseguiu-se estabelecer o padrão de orçamento simplificado.

O padrão de orçamento simplificado foi detalhado na seção 5 – A base do planejamento –, em que se estabeleceu a trajetória temporal do planejamento, que elementos fariam parte, e como o mesmo seria comunicado à sociedade.

Faz-se necessário pesquisas futuras relacionadas aos problemas ocasionados pela burocracia, que abre brechas à existência mecanismos de favorecimento pessoal. Como também, estudos e pesquisas voltados às áreas de sistema de informação de governo seriam relevantes para o desenvolvimento de ferramentas acessíveis e mais eficazes para a busca de dados, se tratando de informações relativas à programação e execução dos gastos orçamentários.

A pesquisa ajudou a confirmar que o planejamento embora existindo, não se explicita claramente e menos ainda se expressa de forma clara e objetiva, como havia no passado através das mensagens presidenciais e dos planos amplos a expressarem explicitamente o planejamento público que abarcava quase todos os setores da economia. O que, na prática, mostrou-se um exagero a tentativa de quase suprimir a orientação do mercado pelo sistema de preços. Aqui, de forma distinta a do planejamento do passado em seu exagero intervencionista, acatamos as funções contempladas na Constituição, que define claramente que tipo de modelo se deseja para a sociedade e qual a participação pública nessas funções e subfunções, sendo necessário observar que a participação efetiva do governo nas atividades definidas como públicas deveria se dar de forma complementar às atividades privadas.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa nº 482/2012, de 17 de abril de 2012**. Estabelece as condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica, o sistema de compensação de energia elétrica, e dá outras providências. ANEEL, 2012. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012482.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. [...] **Constituição da República Federativa do Brasil**, Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, DF, 1988. 144 p.

BRASIL. Lei nº 3.860, de 24 de dezembro de 1860. **Aprova o plano de coordenação das atividades relacionadas com o carvão mineral**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 1960. 6 p.

BRASIL. Lei nº 4.118, de 17 de agosto de 1962. **Dispõe sobre a política nacional de energia nuclear, cria a Comissão Nacional de Energia Nuclear [...]**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 1962. 5 p.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro [...]**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1964. 18 p.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. **Dispõe sobre as Sociedades por Ações**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 1976. 96 p.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. **Dispõe sobre a política energética nacional [...]**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 1997. 34 p.

BRASIL. Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001. **Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia [...]**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 2001. 2 p.

BRASIL. Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004. **Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e dá outras providências**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 2004. 4 p.

BRASIL. Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 [...]**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 2019. 70 p.

BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. **Institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 2019. 7 p.

BRASIL. Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020. **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 2020. 9 p.

BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. **Autoriza a discriminação da despesa por funções [...], estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais [...]**, Pedro Parente, 1999. 8 p.

BRASIL. Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012. **Estabelece as condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica [...]**, Nelson José Hubner Moreira, 2012. 8 p.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2010. 777 p.

CARVALHO, J. **Energia e sociedade**. São Paulo: Estudos Avançados, 2014. 16 p.

CARVALHO, M. **Uma introdução à análise de políticas públicas: análise custo-benefício, árvores de decisão e modelos de multiatributos**. Brasília: [s.n.], 2005. 14 p.

CARVALHO, P; NETO, M. **Introdução à geração de energia elétrica**. 1. ed. Petrolina: IF Sertão Pernambucano, 2011. 240 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 1180 p.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Balanco Energético Nacional 2020**. Brasília, 2020. 268 p. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-601/topico-596/BEN2021.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Premissas e Custos da Oferta de Energia Elétrica**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dadosabertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-227/topico456/NT%20PR%200072018%20Premissas%20e%20Custos%20Oferta%20de%20nergia%20El%C3%A9trica.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

FOCUS. **O que são fontes de energias renováveis**. Focus Energia, 2021. Disponível em: <https://www.focusenergia.com.br/o-que-sao-fontes-de-energias-renovaveis/>. Acesso em: 14 dez. 2021.

FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S.A. ELETROBRAS. **Institucional**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.furnas.com.br/subsecao/2/institucional?culture=pt>. Acesso em: 10 nov. 2021.

GALDINO, M. et al. **O contexto das energias renováveis no Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2000. 9 p.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 373 p.

GOVERNO DO BRASIL. **O que é**. Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/consultar-dados-no-painel-do-orcamento-federal>. Acesso em: 02 jan. 2022.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 402 p.

HINRICHS, R.; KLEINBACH, M.; REIS, L. **Energia e meio ambiente**. 5. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 786 p.

JORDAN, R. **Fundamentos de administração financeira**. 9. ed. Porto Alegre: AMGH Editora Ltda, 2013. 806 p.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**: Energia. Brasil: Melhoramentos, 2022. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/energia>. Acesso em: 14 dez. 2021.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: IPEA, 2010. 70 p.

SANTOS, R.; SANTOS, P. **A análise da vinculação administrativa das leis orçamentárias face a implementação dos direitos sociais**. Salvador: [s.n.], 2019. [14 p.]. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72275/a-analise-da-vinculacao-administrativa-das-leis-orcamentarias-face-a-implementacao-dos-direitos-sociais>. Acesso em: 6 dez. 2021.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA  
MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023**. Brasil, 2019. 49 p. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual\\_tecnico\\_ppa20202023.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/view). Acesso em: 30 dez. 2021.

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO BRASIL.  
**Detalhamento de ações, programas e planos orçamentários**. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>. Acesso em: 15 nov. 2021.

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO BRASIL. **Painel do Orçamento Federal**. Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS/Execucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS@pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS/Execucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS@pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06). Acesso em: 02 jan. 2022.