

**TEMA EM DEBATE**  
**REFORMA ORÇAMENTÁRIA**  
**COMENTÁRIOS SOBRE O PLANO PLURIANUAL – PPA**  
**NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

*Paulo Bijos<sup>1</sup> (dez/2009).*

*Texto extraído do Livro “Direito Orçamentário na Constituição de 1988”, a ser publicado pela Editora Gran Cursos. Vedada a reprodução, total ou parcial, sem a autorização do autor.*

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O objetivo deste texto é o de ofertar alguns subsídios para os debates sobre a nova lei complementar que deve ser editada com fundamento no art. 165, § 9º, da Constituição, em substituição à Lei nº 4.320/64. Nesse contexto, este autor espera contribuir para o processo de reflexão acerca de questões sensíveis que requerem acentuada cautela por parte dos profissionais envolvidos no processo de revisão<sup>2</sup> da legislação vigente.

Tendo em vista a complexidade do tema, torna-se necessário ressaltar que este texto se limita à exposição de comentários sobre os dispositivos constitucionais que versam sobre o plano plurianual, distanciando-se de qualquer pretensão de abranger todo o universo orçamentário contido na Constituição de 1988 ou de esgotar a interpretação do tema ao qual se restringe.

Quanto a sua forma, este texto é fracionado em tópicos constitucionais e, por conseguinte, foge da estruturação convencional de um artigo científico. Trata-se, na realidade, da reprodução de parcelas de um livro de autoria própria - a ser publicado - que se apresentará de forma também segmentada.

---

<sup>1</sup> PAULO ROBERTO SIMÃO BIJOS é Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, lotado desde 2008 na Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag; ex-Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004 a 2008) e associado da União dos Auditores Federais de Controle Externo - Auditar. Especialista MBA Mercado de Capitais pela USP, ministra aulas sobre Planejamento e Orçamento Governamental no Cathedra Competências Profissionais. É autor do artigo “Direito Orçamentário e Direito Financeiro” publicado na Revista de Âmbito Jurídico, Rio Grande, 68, 01/09/2009 [Internet], Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6755](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6755). As opiniões do autor consignadas neste texto refletem seu entendimento pessoal e acadêmico, sem vincular, em hipótese alguma, o Tribunal de Contas da União e suas Unidades Técnicas.

<sup>2</sup> Após um longo período de resfriamento no Congresso Nacional em torno de projetos de lei destinados a dar efetividade ao art. 165, § 9º da Constituição Federal, dentre os quais o projeto de lei complementar nº 135, de 1996, o debate acerca da nova lei complementar recuperou efervescência em 2009 com a apresentação de três projetos de lei de iniciativa do Senado Federal – os de nº 175, 229 e 248.

Feitas essas considerações, os parágrafos seguintes expõem os supracitados comentários dos dispositivos constitucionais atinentes ao PPA.

**Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

***I - o plano plurianual;***

---

Instrumento de planejamento da ação governamental, o plano plurianual – PPA norteia uma dinâmica de integração na qual o orçamento de determinado exercício financeiro se apresenta compatível com um esforço prévio de planejamento de médio prazo<sup>3</sup>.

O primeiro ponto a registrar, embora possa parecer óbvio para a nossa cultura nacional, é que a conotação do plano está visceralmente ligada à opção constitucional pela economia de mercado, não se confundindo, em absoluto, com a ideia de economia planificada<sup>4</sup>, típica de países socialistas ou simpáticos à ideia de economia de Estado.

Tal observação não é enviesada ou afetada pela opinião deste autor, e nem o poderia ser. Na realidade, trata-se de mera constatação da opção ideológica contida na própria Constituição, expressa de modo irrefutável pelo poder constituinte originário em diversos dos dispositivos da Lei Maior, tais como:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

---

<sup>3</sup> A Constituição Federal prevê que lei complementar (art. 165, § 9º, I) estabelecerá o prazo de vigência do PPA. Atualmente, com vigência de quatro anos, considera-se que o PPA é plano de médio prazo, mas seria possível que a referida lei ampliasse seu prazo, embora soe mais razoável, à primeira vista, que se preserve uma correlação do plano com o mandato presidencial.

<sup>4</sup> A ideia de economia planificada foi objeto de duras e recorrentes críticas liberais, desde a primeira metade do século XX.

[...]

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

[...]

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Em adição, é necessário esclarecer que, se por um lado é patente a opção constitucional pela economia de mercado, também é evidente que não há qualquer margem para se interpretar que, por isso, o mercado seja totalmente autônomo em relação ao Estado, ao encontro de um *laissez faire*<sup>5</sup> exacerbado, pois são incontáveis os pronunciamentos constitucionais em sentido contrário.

Assim, ao mesmo tempo em que a livre iniciativa é erigida à categoria de fundamento da República já no primeiro artigo da Lei Magna, o seu art. 3º declara constituir objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

No mesmo sentido, observa-se que o art. 170, que trata da ordem econômica, insere ao lado do princípio da propriedade privada o da função social da propriedade; ao lado do princípio da livre concorrência o da defesa do consumidor; e, dentre outros mais, o princípio da busca do pleno emprego - este de teor keynesiano.

Assim se estabelece uma relação na qual o mercado, embora valorizado pelo Estado, submete-se ao seu controle, com fundamento na própria Constituição, sob o princípio maior da supremacia do interesse público.

Nesse contexto, instrução clarificadora do posicionamento do Estado frente à economia é dada pelo art. 174, *in verbis*:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

É o artigo acima, portanto, uma das fontes maiores de interpretação do contorno econômico dado pela Constituição à função estatal de planejamento. Não sendo, em regra, substituto do mercado - embora o possa ser subsidiariamente com fulcro no art. 173, deve o Estado posicionar-se como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esta última apenas indicativa para o setor privado, embora determinante para o setor público.

---

<sup>5</sup> Roque S. M. de Barros, em *Introdução à Filosofia Liberal*, registra que a expressão *laissez faire*, *laissez passer* teria sido utilizada pela primeira vez pelo comerciante Legendre, no século XVII.

Sobre este último ponto, resta saber, no entanto, qual o verdadeiro significado do termo “determinante”, uma vez que a vida contemporânea não comporta qualquer tipo de determinismo.

Nessa busca desse significado, é importante que se interprete o comando constitucional em exame sob um olhar lógico e realista, admitindo que o planejamento - público ou privado – não constrói rotas absolutas e imutáveis; ao contrário, é sempre norteador.

Lançadas essas luzes sobre o texto constitucional, pode-se evitar o equívoco de que supostos determinismos obriguem um rigoroso e inflexível cumprimento do PPA, “chova ou faça sol”. No limite, a exacerbação desse comportamento determinístico beira a demonstração explícita de obscurantismo, mais evidente à medida que se afasta da realidade a que se dirige, favorecendo a tese *buchananiana* de que planos de governo são “sonhos com data marcada”.

Não obstante essa importante ressalva, o fato é que, no diapasão constitucional da função estatal de planejamento, a ação governamental sobre a ordem econômica não pode, sob pena de inconstitucionalidade, pautar-se pelo improvisado; deve necessariamente ser racionalizada pelo planejamento estatal.

Paulo Roberto de Almeida, ao dissertar sobre a experiência brasileira em planejamento, resgata a visão de Roberto Campos – que contempla toda essa composição de ideias – quando este se reporta ao Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social elaborado ao final do governo Castelo Branco.

Em sua despedida (em março de 1967), ao transmitir o cargo ao ministro Hélio Beltrão, o ministro Roberto Campos indicou que

“[...] buscou-se nele formular uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, para escapar ao hábito constante da improvisação imediatista, que sacrifica o futuro ao presente, por não compreender o passado; uma programação quinquenal de investimentos, para racionalizar e melhor coordenar a ação dos diversos órgãos governamentais; um conjunto de indicações sobre as políticas gerais – de crédito, de orçamento e de câmbio – necessárias para compatibilizar a promoção do desenvolvimento com o combate à inflação. [...] O planejamento que concebemos para uma sociedade democrática é um planejamento de moldura e de contexto econômico para o conjunto de decisões de economia. É executivo, no tocante à ação do Estado, e indicativo no tocante ao setor privado. [...] Mas o plano não é um episódio, é um processo. Não é um decálogo, é um roteiro; não é uma mordada e sim uma inspiração; não é um exercício matemático e sim uma aventura calculada. [...] Planejar é disciplinar prioridades, e prioridade significa postergar uma coisa em favor de outra”.<sup>6</sup>

Em síntese, embora se repute pacífico que o PPA tem o importante papel de pautar a ação governamental pela racionalidade e pelo planejamento, e não

---

<sup>6</sup> *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. Em: Planejamento e Orçamento Governamental; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006. Volume 1, p. 209.

pelo imprevisto, isso não significa que se deva premeditar a ação governamental de modo incondicional.

Fica clara, portanto, a necessidade de um equilíbrio, de modo que o planejamento seja determinante, mas não determinista para o setor público, pois não será pela imposição ao presente de um diagnóstico irretocável construído no passado que o ato de planejar demonstrará a sua capacidade de agregação de valor à gestão pública, mas sim pela sua habilidade de contribuir para a racionalização da ação de governo.

É, portanto, em sintonia com a opção constitucional pela economia de mercado que o PPA, transcendendo essa dimensão unicamente econômica, se integra no campo do orçamento público como instrumento de planejamento da ação governamental.

Interessante observar que essa abordagem constitucional pautada pela valorização do planejamento e ao mesmo tempo pela negação de seus extremos - planificação econômica e *laissez-faire* - é apoiada por doutrinadores neoliberais inclusive em relação a da última ponta do espectro ideológico, ao contrário do que crê o senso comum – que imagina não reinar acordo sobre a aprovação do planejamento estatal. Com efeito, é o que se pode constatar nas palavras de Hayek:

O conceito de “planejamento” teve sua popularidade em grande parte ao fato de todos desejarmos, obviamente, tratar os problemas ordinários da forma mais racional e de para tanto precisarmos utilizar toda a capacidade de previsão possível. Neste sentido, se não for um completo fatalista, todo indivíduo será um planejador; todo ato político será (ou deveria ser) um ato de planejamento [...] Um economista, que estuda a maneira como os homens de fato planejam suas atividades e como deveriam planejá-las, de fato seria a última pessoa a opor-se ao planejamento em tal acepção genérica. Mas não é nesse sentido que nossos entusiastas [da economia planificada] de uma sociedade planejada empregam atualmente esse termo [...] exigem um controle centralizado de toda a atividade econômica de acordo com um plano único [...]

É importante não confundir a oposição a essa espécie de planejamento com uma dogmática atitude de *laissez-faire*. A doutrina liberal é a favor do emprego mais efetivo das forças da concorrência como um meio de coordenar os esforços humanos, e não de deixar as coisas como estão.

Proibir o uso de substâncias tóxicas, ou exigir precauções especiais para a sua utilização, limitar as horas de trabalho ou requerer certas disposições sanitárias, é inteiramente compatível com a manutenção da concorrência. [...] tampouco é incompatível com um amplo sistema de serviços sociais [...]<sup>7</sup>

As palavras acima são reveladoras. Nos dizeres de Roque Spencer Maciel de Barros: “a distinção entre o planejamento e a planificação não é mera sutileza, sem qualquer alcance prático. Ela é fundamental e serve como um dos critérios para marcar a distância que vai entre um regime político democrático e um regime

---

<sup>7</sup> HAYEK, Friedrich A. von. *O Caminho da Servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990, p. 57.

totalitário.”<sup>8</sup> Em obra posterior, o autor aprofunda sua argumentação acerca da democracia em face do totalitarismo, nos seguintes termos:

No seu lúcido e oportuno livro, *Comment les démocraties finissent*, (Grasset, 1983, tradução brasileira, Difusão Editorial S.A. – Difel –, 1984) Jean-François Revel insiste em que não é pelo fato de um regime não ser uma democracia perfeita, ou não ser mesmo uma democracia, que se poderá detectar nele, sem maiores cuidados, tendência para o totalitarismo – no caso o totalitarismo comunista, que desde o fim da Segunda Guerra não cessa seu movimento mundial de expansão.

Sem dúvida isso é verdadeiro – o que não quer dizer, entretanto, que mesmo as autênticas democracias liberais sejam inteiramente imunes à sedução do totalitarismo, cujas raízes penetram, em última instância, até o fundo obscuro de nós mesmos. E nesse sentido, como escreveu o dissidente soviético Vladimir Bukovski, “poder-se-ia, para cada país, estabelecer os fundamentos de um possível totalitarismo”.<sup>9</sup>

Nesse cenário, Lacerda *et al* ofertam separação clara entre uma e outra visão, registrando com objetividade o histórico de planejamento no Brasil no contexto democrático e de economia de mercado.

O planejamento estatal começou a ser utilizado amplamente na União Soviética, com o primeiro plano quinquenal de 1929, no momento em que praticamente toda a economia mundial começava a enfrentar os duros anos da Grande Depressão. De 1929 a 1940, enquanto as economias capitalistas sofriam os traumas da Depressão, a participação da produção industrial soviética aumentou de 5%, no total mundial em 1929, para 18%, em 1938. Esses resultados impressionaram políticos e técnicos de vários países e, rapidamente, os termos plano e planejamento passaram a freqüentar os debates mesmo nas economias capitalistas, que não eram centralmente planejadas. Posteriormente, com a divulgação da macroeconomia keynesiana e com a evolução dos modelos de crescimento, típicos da ideologia desenvolvimentista, o planejamento estatal passou a ser uma técnica utilizada intensamente em todo o mundo. [...]

Nesse contexto, iniciou-se a atividade de planejamento no país. Entre 1951/1953, ainda no governo Vargas, foi constituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), com o objetivo de elaborar projetos que seriam financiados pelo Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos (EXIMBANK) e pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Posteriormente, em 1954, foi constituído o Grupo Misto BNDE-CEPAL que, sem sombra de dúvidas, constitui a base do Plano de Metas. O trabalho do Grupo Misto será o de fazer um levantamento exaustivo dos principais *pontos de estrangulamento* da economia brasileira – sobretudo os setores de transporte, energia e alimentação –, além de identificar áreas industriais com demanda reprimida, que não poderiam ser satisfeitas com importações, dada a escassez estrutural de divisas na economia brasileira. A partir desse diagnóstico, caberia às comissões propor projetos de planos específicos para a superação dos pontos de estrangulamento, considerando as repercussões e as necessidades criadas pela introdução de novos ramos industriais, como a indústria automobilística.

O Plano de Metas proposto por JK, para o período 1956/1960, continha um conjunto de 31 metas, incluída a meta-síntese: a construção de Brasília. [...]

<sup>8</sup> BARROS, Roque Spencer Maciel. *Introdução à Filosofia Liberal*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1971, p. 348.

<sup>9</sup> Idem. *O Fenômeno Totalitário*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1990, p. 59.

No período 1957/1961, o PIB cresceu à taxa anual de 8,2%, resultando em um aumento de 5,1% ao ano na renda per capita, superando o próprio objetivo do Plano.<sup>10</sup>

Tendo sido o Plano de Metas relacionado ao início da atividade de planejamento no país, faz-se necessário salientar, como esclarecimento, que na realidade o marco inaugural do pátrio planejamento é o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.058, de 1939, como plano quinquenal para vigor de 1939 a 1943. Situado na ditadura do Estado Novo, sob a Constituição Polaca<sup>11</sup> de 1937 e no contexto da 2ª Guerra Mundial, o Plano Especial fora concebido “considerando que urge promover a criação de indústrias chamadas básicas como a siderurgia e outras, a execução de obras públicas, bem como prover a defesa nacional dos elementos necessários à ordem e à segurança do País”.<sup>12</sup>

Em sequência ao citado plano inaugural, foi editado em 1943, ainda durante o governo de Getúlio Vargas, o Plano de Obras e Equipamentos (também quinquenal). Num passo seguinte, até que se chegasse ao Plano de Metas, houve o Plano SALTE (plano quinquenal: 1950-1954), cuja sigla revela as prioridades do plano (empreendimentos relativos a Saúde, Alimentação, Transporte e Energia). Elaborado pelo governo Dutra, pode ser considerado o primeiro plano brasileiro elaborado em ambiente democrático - foi aprovado pelo Congresso Nacional (lei nº 1.102, de 1950).

Outra ressalva diz respeito aos supracitados resultados obtidos pelo planejamento estatal na União Soviética. Por realismo político, convém resgatar a memória deixada por Roque Spencer Maciel de Barros acerca do feito comunista:

Será essa retomada do *comunismo de guerra*, a partir de 1929, o sentido profundo do stalinismo. Stalin subjugará a última classe subsistente fora do Estado – o campesinato – estatizando-a, “funcionalizando-a” e completando a obra leninista. Não é que se restabeleça a servagem abolida em 1861, pois não se trata da servagem de outrora, mas de outra, “própria de um Estado moderno”.

[...]

Como nota Malia, “o Estado pagou um preço enorme em vidas humanas, em perda de produtividade, em investimentos em equipamentos inúteis – mas, afinal, o alvo era político e não econômico” – e, nesse sentido, foi atingido. O camponês, agora, produz gratuitamente no sistema de estatização total e, com a sua liquidação como classe, a posição do Partido se faz absoluta. Como Stalin “não era obrigado a pagar os camponeses e não pagava aos operários senão o necessário para que sobrevivessem, utilizando seja o terror, seja o entusiasmo orquestrado, podia fazer investimentos maciços sem pagar a contrapartida”.

---

<sup>10</sup> LACERDA, Antônio Corrêa de, BOCCHI, João Ilderbrando, REGO, José Márcio, BORGES, Maria Angélica, MARQUES, Rosa Maria. *Economia Brasileira*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 89.

<sup>11</sup> Na elucidação ofertada por Pedro Lenza (op. cit, p. 45): “A Carta de 1937, elaborada por Francisco Campos, foi apelidada de ‘Polaca’ em razão da influência sofrida pela Constituição polonesa fascista de 1935.

<sup>12</sup> Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939.

[...]

Criou-se, assim, uma máquina industrial para fabricar a potência industrial, um Estado um pouco sob o modelo de Pedro, o Grande, caracterizando um fenômeno, “senão da continuidade, ao menos de similitude”.

Tal planificação autoritária significa o primado da política (por mais que hoje, como mostra Zinoviev, não haja mais, no legítimo sentido do termo, política na URSS – Les hauteurs béantes, PP. 460/1 e 465/6); significa o primado do Estado sobre a sociedade e do Partido sobre o Estado.

Entre 1936 e 1939, com o agravamento da situação européia, o Estado soviético encontra sua verdadeira vocação: trabalhar pela potência militar, defensiva até 45, ofensiva, depois. “O regime encontra então sua vocação: a potência militar internacional que, acrescentemos, é a garantia do poder do Partido.”<sup>13</sup>

Observados alguns aspectos históricos do planejamento estatal e delimitada a conotação política do planejamento na Constituição Federal de 1988, os comentários ao § 1º do art. 165, adiante, abordam em maiores detalhes o PPA em si, ao examinar os seus elementos constitutivos, seus precedentes históricos e o seu desenvolvimento no contexto da integração planejamento-orçamento no Brasil.

#### **Art. 165 [...]**

**§ 1º - 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.**

---

Pelo texto da Constituição, o que o plano plurianual – PPA estabelece, em essência, são diretrizes, objetivos e metas, mas a interpretação deste § 1º do art. 165 suscita intermináveis controvérsias no tocante à formatação do Plano.

Nesse cenário, o primeiro passo consiste em visualizar “o que” o PPA estabelece, “de que forma” e “para que”. Na dicção da Lei Fundamental, *o que* o PPA estabelece é o trinômio “diretrizes, objetivos e metas”, *de forma regionalizada, para as a despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continua.*

Não obstante essa composição mais evidente, a prolongada ênfase dedicada à orçamentação do plano tem motivando espinhosas discussões no que tange à integração plano-orçamento, mormente em decorrência da reiterada observação de que o PPA tem apresentado diminuto caráter estratégico no

---

<sup>13</sup> BARROS, Roque Spencer Maciel. *O Fenômeno Totalitário*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1990, p. 126-127.

terreno prático, tanto em nível técnico como político, desfigurando-se como instrumento pouco capaz de materializar planos de governo<sup>14</sup>.

Antes de explorar essas questões mais sensíveis, convém resgatar sucintamente o histórico normativo do processo de integração plano-orçamento, destacando-se, de início, as diferenças entre o PPA e outros instrumentos instituídos por normas anteriores que trataram explicitamente de receitas e despesas em horizonte plurianual.

O primeiro desses instrumentos, a ser destacado, é o Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital - QRAC, previsto na seção da Lei 4.320/64 (lei nacional) destinada a previsões pluriênicas, no âmbito do capítulo dedicado à elaboração da proposta orçamentária.

## CAPÍTULO II

### Da Elaboração da Proposta Orçamentária

#### SEÇÃO PRIMEIRA

##### Das Previsões Pluriênicas

Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.

O QRAC, aprovado por decreto do Poder Executivo, integrava o processo de elaboração da proposta orçamentária e seu conteúdo continha, expressamente, “as receitas e despesas de capital” para um triênio. Não se tratava exatamente de plano, mas sim de previsões plurianuais de receitas e despesas.

Já no Decreto-Lei 200/67 (legislação federal), há uma visualização maior da figura do plano e da valorização do planejamento da ação governamental e da sua integração com o orçamento, conforme se observa nos artigos a seguir:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

[...]

---

<sup>14</sup> O projeto de lei complementar do Senado - PLS nº 229, de 2009, oferta configuração político-estratégica interessante ao PPA com a seguinte proposta de redação: art. 7º: “O plano plurianual deverá refletir o programa de Governo apresentado pelo candidato eleito ao cargo de Chefe do Poder Executivo, constituindo-se no instrumento de planejamento para os fins desta Lei Complementar”.

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de govêrno;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembôlso.

[...]

Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

[...]

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Nessa lógica, a ação de governo seria racionalizada pelo planejamento estatal, neste caso a partir de um plano geral de governo e de programas de duração plurianual, cabendo ao orçamento-programa pormenorizar o programa plurianual.

A despeito de promover uma forte integração entre plano e orçamento, o Decreto-Lei 200/67 não instituiu expressamente a figura do orçamento plurianual, o qual só adquire estatura jurídica explícita, em nível nacional, com o advento da Carta Política de 1967, que trata da plurianualidade da despesa nos seguintes termos:

Art. 63 [...].

Parágrafo único - As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais, de investimento, na forma prevista em lei complementar.

[...]

§ 4º - Nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento, durante todo o prazo de sua execução.

[...]

§ 6º - O orçamento consignará dotações plurianuais para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País.

Ao contrário do PPA, na ordem constitucional anterior havia a figura dos *orçamentos plurianuais*, centrados em investimentos - embora também houvesse referência a “dotações plurianuais” destinadas à execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País.

Como parêntese, apenas para elucidar a análise cronológico-sistemática do ordenamento jurídico da época, convém esclarecer que o Decreto-Lei 200/67 e a Carta Política de 1967 entraram em vigor na mesma data – 15 de março de 1967.<sup>15</sup>

O resgate dessa memória é importante porque geralmente o Orçamento Plurianual de Investimento – OPI é identificado como precursor do PPA, criado pela Constituição de 1988. Entretanto, como visto, a aproximação deve ser observada com ressalvas, posto que o PPA não se confunde com orçamento plurianual.

Com mais rigor, é necessário ter cautela em relação ao próprio OPI como representante de um efetivo orçamento plurianual. Nas palavras de James Giacomoni:

Apesar de a experiência com a elaboração e a execução do OPI ter sido longa – cerca de 20 anos – o referido mecanismo constituía-se em mera formalidade, não cumprindo a função de guia plurianual que dele se esperava. Entre as razões que explicam os parcos resultados alcançados, estão as seguintes:

[...]

- A programação integrante do OPI não tinha caráter de autorização plurianual para a realização de despesas. Estas continuavam a depender das autorizações concedidas, ano a ano, por intermédio da lei orçamentária anual.
- Por não portar autorização e ser anualmente revisto e atualizado, o OPI era elaborado de maneira burocrática e sem maior empenho. A lei do OPI era vista como sem maior valor intrínseco.<sup>16</sup>

Na lição de José Teixeira Machado Jr.: “Não se trataria de, no orçamento plurianual, fixar despesas, mas estimá-las em função de planejamento trienal. A fixação continuaria sendo papel do orçamento-programa anual”.<sup>17</sup>

Em síntese, é apenas no orçamento que estão contidas as autorizações para a realização da despesa pública – créditos orçamentários. Por isso, os instrumentos ou mecanismos de orçamentação de planos tendem a malograr-se como condicionantes do orçamento.

---

<sup>15</sup> Em que pese a Carta Constitucional de 1967 ter sido “promulgada” em 24 de janeiro de 1967, seu art. 189 estabelecia que “Esta Constituição [...] entrará em vigor no dia 15 de março de 1967”. O Decreto-Lei 200/67, de 25 de fevereiro de 1967, fixava em seu art. 214, também, que “Esta Lei entrará em vigor em 15 de março de 1967 [...]”.

<sup>16</sup> Giacomoni, James. *Orçamento Público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 200.

<sup>17</sup> MACHADO JR, José Teixeira. *A Técnica do Orçamento-Programa no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1979, p. 30.

Isso não significa que não devam existir pontos de contato de natureza monetária entre plano e orçamento, fazendo-se necessário esclarecer que a crítica feita à orçamentação do PPA não deve ser avaliada como impeditivo para que os planos contemplem uma dimensão financeira. É importante que sejam estimados os custos de *objetivos* e *metas* planejados e suas respectivas fontes de financiamento, que muitas vezes incluem recursos extra-orçamentários substanciais; o que a prática tem demonstrado, apenas, é que o valor estratégico do PPA tem sido debilitado pela sua esmiuçada formatação mediante lógica orçamentária.

Frise-se, portanto, que uma interpretação mais voltada à quantificação financeira do plano é lógica e juridicamente cabível. O problema, na realidade, surge quando, em vez de monetização, ocorre a orçamentação do plano, numa formatação que almeja fixar despesas, em descompasso com o inciso I do art. 63 da própria Norma Magna, o qual informa que o projeto de lei do PPA não seria objeto de aumento de despesa. Mas este ponto – que é mais bem discutido na análise do § 4º do art. 166 da Lei Maior – não representa a questão central. O que se quer frisar, neste momento, é que, após mais de 20 anos da Constituição Cidadã de 1988, ficou clara, no plano prático, a disfuncionalidade do processo de orçamentação do PPA.

Impende salientar, nesse contexto, que, na esfera federal, as sobreposições disfuncionais entre PPA e orçamento decorrem não de dificuldades conceituais criadas pela Constituição, mas sim de desencontros institucionais, burocráticos e idiossincráticos entre os órgãos encarregados de conceber e gerenciar tais instrumentos.

Essas considerações se justificam porque embora a Lei Fundamental de 1988 não tenha qualificado o PPA como orçamento, e sim como plano, a confusão de ordem prática associada à aproximação desacertada entre um e outro instrumento tem provocado grandes críticas ao resvalamento do PPA na figura de um orçamento de quatro anos. Como registra Osvaldo Maldonado Sanches, tal problema pôde ser constatado já no primeiro PPA, considerando a proposta de sua revisão, para o período 1993 a 1995 (Mensagem nº 2, CN, de 1992):

Dentre as suas deficiências, várias das quais detalhadas adiante, a mais grave é dar-lhe um conteúdo próximo ao do primitivo “orçamento plurianual de investimentos”, pela ênfase dada às alocações financeiras e pelo detalhamento em projetos e atividades, segundo cada ano do período, ao invés de uma articulada fixação das metas de cada programa ou subprograma de governo.<sup>18</sup>

Em nota a essa crítica, prossegue o autor esclarecendo que:

Grande parte dos problemas identificados na revisão plano plurianual parece decorrer da forma como este foi montado, ou seja: os discursos e documentos

---

<sup>18</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. *O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988*. Planejamento e Orçamento Governamental; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006, p. 194.

programáticos divulgados pelo governo foram sistematizados, por um grupo técnico com limitado acesso aos níveis superiores de decisão, num termo de referência de macroobjetivos. Estes foram sistematizados por comitês intersetoriais e transmitidos aos órgãos setoriais para integração das estratégias, prioridades e ações em suas programações. Os órgãos setoriais enviaram suas propostas ao órgão de planejamento do governo, com detalhamento baseado na estrutura orçamentária usada pelo Departamento de Orçamento Federal (por projetos/atividades e detalhando as aplicações ano a ano). Um tal procedimento só poderia ter como resultado a produção de um anexo de detalhamento que mais parece um “orçamentão” do que um documento de programação; mais uma peça tecno-burocrática do que um conjunto sistematizado das políticas públicas a serem observadas pela administração pública federal.<sup>19</sup>

Em complemento, convém resgatar a primorosa exposição dessa problemática realizada por Fabiano Core:

A forma equivocada como sempre é visto o planejamento também é um fator que obstaculiza a evolução do processo orçamentário. Além de entender como função precípua do planejamento a geração de planos, a idéia da plurianualidade da despesa também dá margem a uma série de desencontros conceituais. Desde a Constituição de 1988, tem surgido a dúvida: a plurianualidade da despesa, que é um elemento fundamental dos orçamentos modernos, reside no plano plurianual ou na lei orçamentária? Embora ao primeiro exame, considerando que a lei orçamentária é anual, possa parecer óbvio que seja no plano, a estrutura e o conceito de planejamento que prevalecem podem levar a uma outra visão.

Na ordem constitucional anterior havia plano nacional e orçamento plurianual de investimentos. A partir de 1988, passou a vigorar plano plurianual e orçamento anual e com isso o entendimento de que quem lida com o futuro é o planejamento e não o orçamento. Trata-se de concepção não muito atualizada do que seja atividade de planejamento, que tem no presente o seu campo relevante de atuação. O presente deve ser o fim do planejamento e os dados do futuro representam os meios. A realidade é construída no presente

A idéia de que a plurianualidade da despesa esteja, portanto, no plano, o tem levado a uma abrangência e detalhamento excessivos, a ponto de conter as mesmas especificações do orçamento, o que gera complicações adicionais quanto a compatibilizarão desses dois instrumentos. Como pela terceira reforma os resultados estão no plano e os produtos no orçamento, a interpenetração entre plano e orçamento gera uma situação em que se tem, às vezes, a plurianualidade ora dos produtos ora dos resultados, com enormes prejuízos na consistência das informações.

A verdade é que, enquanto o planejamento não passar a ser entendido como uma função do orçamento, que tem na plurianualidade um de seus elementos constitutivos, as forças da tradição e da inércia o manterão na condição de um mero ritual, que pouco contribui para a modernização das práticas orçamentárias.<sup>20</sup>

Também perfilha esse entendimento Helio Tollini, ao consignar de forma sintética a sua apreciação desfavorável à orçamentação do plano:

---

<sup>19</sup> Ibidem, p. 216.

<sup>20</sup> *Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos*, p. 13. Texto apresentado no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

Por fim, cabe ressaltar a necessidade de se ver o orçamento menos como um instrumento do planejamento, passando-se a focalizar o planejamento como uma função do orçamento. Em vez de orçamentar planos, como sempre se tentou fazer com pífios resultados, planejar os orçamentos.<sup>21</sup>

Na condição de observador e consultor internacional, Allen Schick, em junho de 2008, ao analisar a atual sistemática orçamentária brasileira, na qual a despesa para um exercício consta da LOA e a projeção de despesas para os três exercícios seguintes integra o PPA, esposou o entendimento dos especialistas pátrios supracitados ao advertir, em mesa de debates no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que *Brazil can't have two budgets!*

De fato, se é para existir um anexo com a projeção plurianual de receitas e despesas (como há hoje, em nível de ação orçamentária, nos anexos do PPA da União para o período de 2008 a 2011, aprovado pela Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008), é tão natural que esteja contido no próprio projeto de lei do orçamento que chega a ser quase axiomática a sua topografia.

Nos Estados Unidos da América, como exemplo, a Circular nº A-11 (um guia para a preparação do orçamento para o ano fiscal de 2010) do “Office of Management and Budget - OMB”, órgão ligado à Casa Branca e responsável por assessorar a presidência na preparação do orçamento federal americano, enfatiza que o orçamento foca primeiramente no orçamento anual, mas que inclui, “no mínimo”, dados dos quatro anos subseqüentes ao do orçamento do ano corrente (os “outyears”).

Em face de todo esse cenário, o que pouco se percebe é que há grandes vantagens no caminho que promove uma separação maior entre as figuras de plano e orçamento, pois em vez de enfraquecer o PPA, na realidade o valoriza como peça de planejamento ao colocar em relevo o seu papel central de estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, conferindo-lhe caráter político-estratégico para todo o processo orçamentário.

Não há dúvida de que quanto mais o PPA se distancia do mundo político e da ideia de plano e quanto mais se prende a questões técnico-orçamentárias, mais fragilizado se torna como instrumento capaz de evidenciar claramente as prioridades governamentais e de iluminar a elaboração de orçamentos estratégicos.

Como assinala Osvaldo Maldonado Sanches, na já visitada análise dedicada ao primeiro PPA:

No corrente exercício, em que o Congresso Nacional apreciou a primeira revisão do plano plurianual (Mensagem nº 2, CN, de 1992), o processo teve marcos significativos

---

<sup>21</sup> TOLLINI, Hélio. *A Melhoria na Qualidade do Processo Alocativo dos Gastos Públicos: Reforma Orçamentária*. Em: Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil (2002: Brasília, DF). Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública. Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – Brasília: MP, SEGES, 2002.

que merecem particular registro. [...] A apreciação do projeto colocou em evidência, logo de início, que a estrutura proposta pelo Executivo para o plano plurianual apresentava uma série de problemas e inadequações, dentre os quais, conforme salientado no relatório submetido à apreciação da comissão mista, cabe destacar:

[...]

- apresentar um detalhamento excessivo, referenciando cerca de 900 projetos como prioritários e detalhando suas metas e recursos ano a ano, fato que de um lado enfraquece a indicação de prioridades e de outro limita a flexibilidade de que deve dispor o Parlamento para realizar alocações específicas durante a tramitação da lei orçamentária anual.

[...]

A relatoria, em suas articulações com as lideranças partidárias, atuou sobre tais inadequações, produzindo um substitutivo que representa um avanço bastante grande em relação à proposta original, especialmente por sinalizar como se deve entender a norma constitucional relativa ao plano plurianual e por fixar as bases para a normatização do processo. Entre as modificações realizadas, merecem destaque:

- consolidar as aplicações programadas no período, por entender que a sua fixação em base anual deixaria margens demasiado estreitas para a efetivação de alocações específicas quando da tramitação da lei orçamentária anual;

- reduzir o número de projetos prioritários (passando de cerca de 900 para pouco mais de 300), por entender que a proposta do Poder Executivo desagregou excessivamente a ação do governo, em verdadeira antecipação do conteúdo da lei orçamentária anual, o que desvirtua a formalidade do PPA.<sup>22</sup>

O problema não se limitou ao primeiro plano plurianual; ao contrário, prolongou-se juntamente com a reiterada orçamentação do plano. Pertinaz com esse perfil, o PPA prejudica tanto a capacidade de a lei de diretrizes orçamentárias compreender prioridades como de a lei orçamentária anual representar orçamentos estratégicos. Ao final, verifica-se a inversão a que se refere Sylvie Trosa em trabalho sobre gestão por resultados, ao abordar a ideia de orçamentos estratégicos: o orçamento termina por evidenciar, mais do que o planejamento governamental, as prioridades de governo.

O orçamento deveria ser o resultado de prioridades governamentais elaboradas pelo governo, enquanto entidade solidária, quando no entanto, freqüentemente, as prioridades só se tornam claras depois da elaboração do orçamento.

[...]

Em numerosos países, as prioridades de governo são mais o resultado do que o motor de decisões orçamentárias, o que não está na ordem natural das coisas. O que acontece de maneira clássica é que o Ministério das Finanças e outros ministérios têm um vago conhecimento das prioridades governamentais; em conseqüência, toda uma série de negociações orçamentárias com propostas de políticas novas tanto podem ser rejeitadas,

---

<sup>22</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. *O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988*. Planejamento e Orçamento Governamental; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006, p. 194-198.

quando os responsáveis pelo orçamento têm poder suficiente, quanto aceitas, quando os ministros são poderosos.

Nos dois casos, as razões para a aceitação ou rejeição estão ligadas, seja à convicção íntima mas individual de alguns funcionários sobre a utilidade das medidas, seja às relações de poder. Porém, as escolhas do governo não são explícitas o bastante para fornecer um ponto de referência.

Numerosos países chamam hoje esse ponto de referência de orçamento estratégico, o que significa um orçamento em que as grandes prioridades são adaptadas antes de entrar em detalhes nas negociações orçamentárias.<sup>23</sup>

Aliás, em se tratando de prioridades, pouca atenção tem sido prestada ao rastro deixado pela letra da Constituição, no inciso I do § 1º do art. 35 do ADCT, que deveria recobrar do PPA uma melhor capacidade de explicitar os projetos prioritários<sup>24</sup> do Plano.

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º - Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

A mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei do PPA da União para 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação com Qualidade) não deixou de explicitar as metas governamentais prioritárias para o período do Plano. Também a Lei 11.653/2008, que aprovou o citado PPA, explicitou no § 2º do seu art. 3º que deveriam ser considerados prioritários, na execução das ações constantes do Plano, os projetos associados ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI e ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Em complemento, o Decreto 6.601, de 2008, que dispôs sobre a gestão do referido Plano Plurianual e de seus programas, também esclareceu que deveria haver a indicação de programas prioritários no Plano e que competiria ao Comitê de Gestão do PPA realizar o monitoramento estratégico do Plano com base na evolução dos indicadores dos programas prioritários e das respectivas metas de ações.

---

<sup>23</sup> TROSA, Sylvie. *Gestão Pública por Resultados*: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001, p. 225-241.

<sup>24</sup> Na linha da seletividade e da priorização, o PPA da União elaborado para o período de 1966-1999 (Investir para Crescer) contemplava um modelo de gestão denominado de *Brasil em Ação*, mediante o qual 42 projetos considerados como prioritários pelo governo federal (16 na área social e 26 na área de infra-estrutura) foram submetidos a gerenciamento intensivo. Cada projeto continha seus objetivos e metas associados, a exemplo do projeto de nº 30 – Combate à Mortalidade Infantil, cujo objetivo era o de reduzir em 50% a mortalidade na infância até fins de 1999, através de ações básicas de saúde dirigidas à mulher e à criança em 1.676 municípios prioritários, tendo como uma de suas metas a de beneficiar, dentre outras medidas, 330 mil famílias com ações de saneamento básico.

([http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PUBLICA.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PUBLICA.HTM)).

O problema é que o conteúdo da citada mensagem presidencial e dos abordados dispositivos legais não logram conferir valor estratégico ao PPA, tendo em vista, como ponto de partida, a sua abrangente minúcia, em nível de ação, que pode ser percebida tanto pela necessidade de revisão legal do Plano prevista pela lei em exame, como pelo conteúdo dos anexos da lei que detalham os programas do PPA.

Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008.

Dispõe sobre o Plano Plurianual  
para o período 2008/2011.

[...]

## Capítulo II

### Da Gestão do Plano

[...]

#### Seção IV

##### Das Revisões e Alterações do Plano

[...]

Art. 15. A exclusão ou a alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico de alteração da Lei do Plano Plurianual.

§ 3º Considera-se alteração de programa:

- I - modificação da denominação, do objetivo ou do público-alvo do programa;
- II - inclusão ou exclusão de ações orçamentárias;
- III - alteração do título, do produto e da unidade de medida das ações orçamentárias.

Para mitigar essa excessiva pormenorização condicionante do Plano, ao menos foi inserido dispositivo compensatório capaz de conferir maior racionalidade processualística à integração do plano com o orçamento, conforme se observa pela leitura do § 5º do art. 15 da lei em foco, adiante reproduzido, de forma que créditos especiais possam veicular inclusão de ações orçamentárias.

Art. 15 [...]

§ 5º A inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual poderá ocorrer por intermédio de lei de créditos especiais desde que apresente, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano.

O interessante é que, na concepção mais original da reforma orçamentária de 2000, visualizava-se o programa como ponto de contato na integração plano-orçamento, conforme registrado em manual orçamentário da União:

O programa é o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento. Em termos de estruturação, na concepção inicial da reforma orçamentária de 2000, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses instrumentos uma integração desde a origem. O programa, como módulo integrador, e as ações, como instrumentos de realização dos programas. Essa concepção inicial foi modificada nos PPA's 2000/2003 e 2004/2007, elaborados com nível de detalhamento de ação.<sup>25</sup>

Um dos equívocos do atual modelo é o de considerar que a ausência de uma rígida e analítica lei de plano implicaria incapacidade de elaboração de orçamentos estratégicos, estruturados em programas, como objetivos e metas planejados. Essa percepção reforça a necessidade de reformulação do modelo vigente, sob pena de se perpetuar a citada advertência de Allen Shcick de que o Brasil não pode ter dois orçamentos.

Merece destaque, ainda, nesse contexto, a ressalva feita à simples plurianualidade da despesa no orçamento, feita por Ariel Pares e Beatrice Valle, ao abordarem a relação entre plano plurianual e orçamento estratégico:

O debate a ser feito é em que medida o modelo atual viabiliza mudanças e torna o orçamento efetivamente estratégico. Quanto mais estratégico for o plano e mais tiver a capacidade de influenciar o orçamento, mais ele estará diferenciando-se das versões clássicas de orçamentos plurianuais, tais como o FMI e, em alguma proporção, o Banco Mundial têm promovido. Ambos são modelos válidos e consistentes. Há de se examinarem os benefícios que um e outro aportam, segundo a situação econômica e social em que se encontra o país ou a existência ou não de sinais de consenso político por mudanças fortes e rápidas.<sup>26</sup>

Após essa análise mais voltada à concepção do PPA, merece registrar como andou mal o constituinte no tocante a expressões utilizadas na redação deste §1º do art. 165, ora em exame.

Em relação a “o que” o PPA estabelece - *diretrizes, objetivos e metas* - a questão é menos complexa, em que pese a polissemia desses termos. Genericamente, *diretrizes* representam os vetores de princípios e critérios que devem nortear a ação governamental; *objetivos*, os enunciados dos resultados que se pretendem alcançar; e, *metas*, as quantificações dos objetivos declarados.

Interessante observar que o primeiro PPA (válido para o quinquênio 1991/1995), elaborado no governo Collor e aprovado pela Lei 8.173/1991, deu interpretação autêntica a esses termos constitucionais:

---

<sup>25</sup> Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento - MTO. Versão 2009. Brasília, 2008, p. 41.

<sup>26</sup> *A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e Seus Desafios*. Em: *Planejamento e Orçamento Governamental*; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006. Volume 1, p. 245.

Art. 1º [...]

§ 1º Para cumprimento das disposições constitucionais que disciplinam o Plano Plurianual, consideram-se:

I - diretrizes, o conjunto de critérios de ação e de decisão que deve disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento;

II - objetivos, os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais;

III - metas, a especificação e a quantificação física dos objetivos estabelecidos.

A título de registro, convém destacar que entre o PPA inaugural e o plano plurianual “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação com Qualidade” para o quadriênio 2008/2011 (Lei 11.653/2008), houve: o PPA “Investir para Crescer” para o quadriênio 1996/1999 (Lei 9.276/1996), o primeiro do governo FHC; o PPA “Avança Brasil” para o quadriênio 2000/2003 (Lei 9.989/2000), no segundo mandato do mesmo governo; e o PPA “Brasil de Todos” para o quadriênio 2004/2007 (Lei 10.933/2004), o primeiro do governo Lula.

A atual metodologia do PPA não define explicitamente o conceito de diretrizes, mas em diversos momentos explicita conceitos de objetivos e metas. Para diretrizes, uma possível interpretação poderia aproximá-las da atual *orientação estratégica de governo*, que “tem por finalidade nortear, nas etapas seguintes, a formulação das políticas públicas e dos programas do PPA no âmbito de cada Ministério”<sup>27</sup>.

No que se refere a *objetivos*, verifica-se que existem três dimensões, em consonância com o manual do PPA em referência: *objetivos de governo*, que são objetivos a serem perseguidos com maior ênfase pelo Governo Federal no período do Plano para que, no longo prazo, a visão estabelecida se concretize; *objetivos setoriais*, cujos indicadores expressam os resultados esperados para o período do PPA em função das políticas a serem desenvolvidas no Objetivo Setorial em questão; e *objetivos dos programas*, os quais expressam os resultados que se deseja alcançar, ou seja, as transformações que os programas se propõem a realizar.<sup>28</sup>

Embora em sentido mais estrito e prático a terminologia tradicional da programação orçamentária relacione indicadores a objetivos de programas e metas a ações, pode-se inferir, pelo teor do conjunto de objetivos acima descritos que, em tese, as metas, em sentido amplo, dizem respeito à quantificação de objetivos, quaisquer que sejam os seus níveis de leitura.

---

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011*/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília : MP, 2007, p. 15.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 31.

Num passo adiante, mais em relação à sintática do que à semântica dos termos *diretrizes, objetivos e metas*, necessário repisar que seus referentes sintáticos são “despesas de capital e outras delas decorrentes” e “despesas relativas aos programas de duração continuada”.

Essa formatação, entretanto, deve ser engendrada de forma regionalizada, em consonância com o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de reduzir as desigualdades sociais e regionais, constante do inciso III do art. 3º da Constituição.

Em face desse padrão espacial de organização do plano, cabe aproveitar mais uma vez o traçado constitucional contido no art. 35 do ADCT, quando trata da regionalização no âmbito dos orçamentos fiscal e de investimento.

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

Por analogia, Claudiano Albuquerque *et al* entendem que:

Dessa forma, a regionalização a ser considerada no Plano Plurianual compreende as regiões macroeconômicas brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).<sup>29</sup>

Na esfera federal, tal seria o nível de regionalização sugerido pela Constituição, mas não como óbice para seu desdobramento em porções mais analíticas, como o fez o Decreto 2.829, de 1998, que, ao estabelecer normas para a elaboração e execução do plano plurianual e dos orçamentos da União, exigiu que cada programa contivesse regionalização das metas “por Estado”.

Como parêntese, no tocante à regionalização, convém recuperar a idealização de eixos de desenvolvimento contida no PPA da União elaborado para o período de 1966-1999 (Investir para Crescer):

Não existe, aqui, a preocupação com um Estado particular da Federação. Os programas são desenhados, preferencialmente, buscando eixos de desenvolvimento, que é a concepção moderna do desenvolvimento. Não se trata de um pólo de desenvolvimento que se concentre numa região, mas de um eixo que distribua seus efeitos numa área mais ampla, pois é necessário que o Governo preste atenção ao conjunto do Brasil.<sup>30</sup>

Os Estados Federados, por seu turno, conforme § 3º do art. 25 da Constituição Federal, poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

---

<sup>29</sup> ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. *Gestão de Finanças Públicas* / Claudiano Manuel de Albuquerque, Márcio Bastos Medeiros, Paulo Henrique Feijó da Silva. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008, p. 147.

<sup>30</sup> [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/brain1.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/brain1.htm).

Art. 25. [...]

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Além desses parâmetros constitucionais, merecem destacada consideração, ainda, outros critérios técnicos de divisão regional, como os de meso e microrregiões, formulados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, cuja aplicabilidade se destina a:

Elaboração de políticas públicas; subsidiar o sistema de decisões quanto à localização de atividades econômicas, sociais e tributárias; subsidiar o planejamento, estudos e identificação das estruturas espaciais de regiões metropolitanas e outras formas de aglomerações urbanas e rurais.<sup>31</sup>

Abordada a questão da regionalização, ainda no tocante a conceitos, resta analisar os seguintes termos constantes do § 1º do art. 165: *despesas de capital; outras delas decorrentes; e programas de duração continuada.*

Em conjunto, as despesas de capital são aquelas definidas pelo art. 12 da Lei nº 4.320/64, abrangendo investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Nessa linha, embora em sua totalidade as despesas de capital abranjam até mesmo concessão de empréstimos (inversão financeira), alguns intérpretes questionam a extensão do significado de “despesas de capital” no âmbito do PPA.

Historicamente, conforme já abordado, o Orçamento Plurianual de Investimento – OPI é comumente identificado como precursor do PPA criado pela Constituição de 1988, cabendo repisar, entretanto, que naquele caso tratava-se expressamente orçamento (ao ter por objeto - expressamente - receitas e despesas), e não de plano, como é o PPA.

Nessa toada, a complexidade envolve não só a dúvida quanto à restrição das despesas de capital a investimentos como também o próprio alcance das despesas de investimentos que devem compor o PPA. Seria seletivo e não exaustivo, contemplando apenas, em essência, os investimentos mais vultosos e estratégicos para o país, em conjunto com as despesas deles decorrentes?

Uma das dificuldades que se coloca para esta abordagem é que a própria Constituição estabelece, no § 1º do art. 167, que 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>31</sup> <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia>.

Diante desse mandamento constitucional, a corrente seletiva observa que o PPA não hospedaria todos os investimentos, mas só os plurianuais, e sustenta que o fato de que estes devem estar contidos no Plano não significa que, necessariamente, devam ser objeto de fixação de diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal sob perspectiva de planejamento estratégico, mas sim que necessitam de prévia inclusão no Plano, ou em lei que autorize a inclusão, para que possam ser iniciados, no intuito de racionalizar e planejar os investimentos públicos cuja execução ultrapasse o período de um ano.

Essa argumentação não impede que haja associação de metas físicas ou financeiras a investimentos plurianuais menos estratégicos<sup>32</sup>. Consoante a exposição anterior, a problemática se localiza na tentativa de orçamentação do plano, de forma que, enquanto a estimativa dos custos dos investimentos e a indicação de suas respectivas fontes de financiamento são componentes salutares do Plano, o emprego da lógica e da linguagem orçamentária agrega disfunções indesejáveis ao aproximar o PPA do orçamento, numa composição segundo a qual o Plano passa a conter um ensaio de autorização de despesa que efetivamente compete à lei orçamentária anual.

Em complemento, a vertente seletiva aproveita o teor do § 1º do art. 167 para colocar em evidência o seguinte questionamento: se por um lado o citado dispositivo obriga que investimentos plurianuais estejam contidos no plano, por outro, ao assim proceder, não esclarece a dúvida acerca da extensão das despesas de capital? Poder-se-ia tomar, então, as despesas de capital como sinônimo de investimentos no âmbito do § 1º do art. 165? Na lavra de James Giacomoni:

Caberia indagar, ainda, se todas as Despesas de Capital constariam do PPA? De conformidade com outro dispositivo constitucional [art. 167, §1º], pelo menos os investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro deverão, obrigatoriamente, integrar o plano plurianual.<sup>33</sup>

A interpretação histórica parece esclarecer a dúvida. No registro deixado por José Roberto Rodrigues Afonso, acerca dos trabalhos do constituinte originário, é possível constatar que o intuito inicial foi o de contemplar no PPA o conjunto das despesas de capital, ou seja, investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

---

<sup>32</sup> Cabe registrar que, atualmente, compete à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI a coordenação do processo de elaboração e gestão do PPA, tendo como uma de suas competências a de identificar, analisar e avaliar os “investimentos estratégicos” governamentais, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar apoio gerencial e institucional à sua implementação. Como se percebe, a palavra “estratégico” parece qualificar os investimentos constantes do PPA tanto no nome do órgão que o coordena quanto no rol de suas atribuições, sem que essa ponderação signifique, obviamente, que a semântica em referência esgote a complexidade do tema, em relação ao qual a hermenêutica é recheada de polêmica.

<sup>33</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 202.

Dos três instrumentos do processo de planejamento, a Lei do Plano Plurianual, que ficou conhecida como PPA, foi a que mais tempo levou para ter sua forma definida ao longo do processo constituinte, embora sua função básica tenha sido delineada na SubO: correlacionar e integrar planos e orçamentos.

A abrangência do PPA foi crescendo ao longo dos trabalhos constituintes: primeiro, compreendia apenas investimentos públicos; depois, também as despesas deles decorrentes; e, por último, no segundo turno em plenário (fruto de um grande acordo, porque, nessa fase, não caberiam emendas modificativas), passou a abranger todas as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada. Curiosamente, com uma ou outra forma, a regionalização desse instrumento sempre esteve presente.<sup>34</sup>

Essa interpretação informa, então, que o constituinte originário deu às despesas de capital, no âmbito do PPA, a mesma abrangência fixada pela Lei 4.320/64, utilizada também pelo Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital previsto pela mesma lei.

Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.

[...]

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

A diferença é que, pelo delineamento constitucional, contido no § 1º do art. 167, apenas no caso dos investimentos plurianuais há a previsão de infração político-administrativa quando forem iniciados sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão.

No que se refere ao termo “outras delas decorrentes”, o raciocínio do constituinte foi desenvolvido no sentido de contemplar as despesas que gravitam em torno dos investimentos empreendidos pelo setor público no período do plano. Nessa lógica, despesas de capital e outras delas decorrentes, em conjunto, compõem o “delta do Plano”, ou seja, a parcela incremental do PPA.

Claudiano Albuquerque *et al*, elucidam o termo escrevendo que:

As despesas correntes (despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital) decorrentes das despesas de capital, representam o incremento de gastos correntes resultante da ampliação dos bens e serviços ofertados pela administração pública. Esse incremento restringe-se ao período de vigência do Plano Plurianual.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> AFONSO, José Roberto. *Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88: as Finanças Públicas*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 21-48, 1999.

<sup>35</sup> ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. *Gestão de Finanças Públicas* / Claudiano Manuel de Albuquerque, Márcio Bastos Medeiros, Paulo Henrique Feijó da Silva. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008, p. 148.

Quanto à última expressão - programas de duração continuada – não há como omitir o desacerto do constituinte ao empregar uma das mais obscuras terminologias orçamentárias de status constitucional, o que legitima a intensidade da crítica que a acompanha.

Como assevera James Giacomoni:

De todos os componentes do PPA, este é, provavelmente, o mais controvertido. Em rigor, com exceção dos investimentos, que têm prazos de início e conclusão, as demais ações governamentais inserem-se em programas de duração continuada.<sup>36</sup>

Um entendimento plausível para o termo deriva da mesma lógica aplicada na análise anterior. Enquanto as despesas de capital e outras delas decorrentes integram a parcela incremental do PPA, os programas de duração continuada representam a parcela inercial do Plano.

Ao abordar a expressão “programas de duração continuada”, vale explorar, como complemento, o termo “programa”, tendo em vista que, nos moldes atuais do governo federal, o plano plurianual é o instrumento de planejamento de médio prazo que se comunica com o orçamento anual por meio de “programas”, os quais, orçamentariamente, são definidos como:

Instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

O programa é o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento. Em termos de estruturação, na concepção inicial da reforma orçamentária de 2000, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses instrumentos uma integração desde a origem. O programa, como módulo integrador, e as ações, como instrumentos de realização dos programas. Essa concepção inicial foi modificada nos PPA's 2000/2003 e 2004/2007, elaborados com nível de detalhamento de ação.<sup>37</sup>

Por fim, no que se refere ao dispositivo constitucional em comento, convém explorar como o § 2º do art. 35 do ADCT disciplina a vigência do PPA, na ausência da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I.

Art. 35 [...]

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

<sup>36</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 202.

<sup>37</sup> Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento - MTO*. Versão 2009. Brasília, 2008, p. 41.

O plano plurianual, instrumento de *médio prazo*, não tem vigência explícita de quatro anos, como às vezes se afirma. O que ocorre é que, como o art. 82 da Constituição estabelece que o mandato do Presidente da República é de quatro anos, pode-se inferir corretamente que esse é o período coberto pelo PPA.

No entanto, a vigência do Plano não coincide com a do mandato presidencial, já que o próprio art. 35, § 2º, I do ADCT literalmente estabelece que plano plurianual terá vigência “até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente”.

Em adição, caso uma emenda constitucional alterasse o mandato presidencial de 4 para 5 anos, o PPA também passaria a ter vigência de 5 anos. Ou ainda, por outra via, poderá a própria lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I, alterar a vigência do PPA, restando saber, no entanto, em que medida deve ser preservada a correlação com o mandato presidencial.

**Art. 166, § 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.**

Aqui é aplicada a mesma lógica do inciso I do § 3º do art. 166: pela dinâmica do ciclo orçamentário, na qual primeiro se elabora o PPA e depois a LDO, tornar-se evidente que as emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO devem guardar coerência com o PPA.

Mas no caso do § 4º há uma diferença sutil em relação ao inciso I do § 3º. Não é que as emendas ao PLDO devem ser “compatíveis” com o PPA; só não podem é ser “incompatíveis” com o Plano. A diferença se justifica pelo fato de que, em regra, no 1º ano de mandato do Presidente da República, não há PPA a ser observado pela PLDO - para o exercício subsequente - em função do calendário de aprovação dessas leis.

De acordo com a regra transitória para os prazos das leis orçamentárias, o projeto de lei do PPA é encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial, ao passo que o PLDO é encaminhado até 15 de abril de cada exercício financeiro.

Com base nesse calendário, verifica-se que no primeiro ano de mandato presidencial o PLDO é encaminhado ao Poder Legislativo, em regra, sem que haja PPA a ser observado no exercício seguinte, tendo em vista que seu projeto de lei pode ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto. Embora a palavra “até” possa sugerir que o problema poderia ser contornado pela antecipação do envio do PLPPA ao Poder Legislativo, uma pequena dose de realismo é suficiente para admitir que, em primeiro ano de mandato, a solução é praticamente inexistente. Desse modo, a regra é que, no primeiro ano de mandato presidencial, não há como as emendas ao PLDO serem compatíveis com um PPA que não se apresenta como parâmetro para o exercício subsequente; tornando-se ilógica, por conseguinte, a tentativa de se exigir compatibilidade com algo que não existe.

Por essa razão, acertou o constituinte ao exigir que as emendas ao PLDO, em vez de serem compatíveis, não sejam “incompatíveis” com o PPA. Não havendo PPA a ser observado pelo PLDO, no primeiro ano de mandato presidencial, não haverá incompatibilidade, resolvendo-se a questão.

Interessante notar que os §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição disciplinam as emendas ao PLOA e PLDO, somente, não havendo um parágrafo específico para emendas ao projeto de lei do PPA. Em que pese essa aparente omissão, o fato é que se pode observar, indiretamente, um disciplinamento das emendas ao PPA com a leitura do inciso I do art. 63 da Lei Magna.

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

O citado art. 63 da Constituição está inserido no âmbito da seção constitucional que trata do processo legislativo, e visa impedir o aumento de despesa em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Nessa perspectiva, e considerando que o inciso I do art. 63 excepciona apenas o PLOA e o PLDO da restrição ao aumento de despesa, poder-se-ia inferir que não haveria despesa a ser emendada no Plano, ao encontro do que foi exposto nos comentários ao art. 165, § 1º, corroborando a tese de que o PPA não deve conter dotações ou classificações assemelhadas - preservando-se distinto de um orçamento plurianual.

Sem lançar um tom excessivamente apodítico, mas diante do potencial de influência dessa interpretação, deve-se prosseguir em sua análise com o seguinte questionamento: quais seriam as despesas a serem emendadas no PLDO para que o inciso I do art. 63 da Constituição mantenha sua coerência lógica?

Como ponto de partida, o reflexo mais imediato levaria o exegeta a apontar que o § 1º do art. 169 estabelece que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração só é possível se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

O apontamento é relevante, mas a resposta se constrói com mais substância mediante leitura de dispositivos orçamentários fora do catálogo orçamentário da Constituição, a exemplo dos arts. 99, 127 e 134, sendo possível limitar as transcrições apenas ao art. 99, tendo em vista a semelhança entre esses dispositivos.

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º - Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 4º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Há várias referências a “limites” estipulados pela LDO, o que motiva novo questionamento: se os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias, quais seriam esses limites? Ora, se o assunto é a elaboração de propostas orçamentárias e se a lei orçamentária trata, em essência, da estimativa de receita e fixação de despesa, é patente que há, na LDO, limite para a despesa.

Assim, fica esclarecido porque o constituinte reservou um parágrafo específico para o PLDO, ao lado do PLOA, no âmbito do art. 63, I. Assim procedeu porque há despesa a ser emendada no PLDO. Como já observado, isso não é o que ocorre com o PLPPA, de acordo com a sua lógica de plano distinta da lei orçamentária plurianual.

No terreno prático, entretanto, não é o que se verifica operacionalmente, com fundamento na já abordada Resolução 01-2006-CN, a qual dispõe que:

Art. 100. Aplicam-se, no que couber, às emendas às ações orçamentárias do plano plurianual, as disposições relativas às emendas à despesa do projeto de lei orçamentária anual.

[...]

Art. 102. O Relatório Preliminar conterá, no mínimo:

[...]

II - os critérios que serão adotados na distribuição, entre os programas ou órgãos responsáveis por programas, dos eventuais recursos adicionais decorrentes da reestimativa das receitas;

Além disso, o Manual de Elaboração de Emendas ao PLPPA 2008-2011, do CN, estipula que “As emendas à despesa serão apresentadas ao nível de ação orçamentária.”

Como exemplo, vale transcrever parte do conteúdo do Parecer da CMO de 2007 sobre o PLPPA 2008-2011.

Emendas às ações orçamentárias (valor)

Foram apresentadas 2.818 emendas de valor ao projeto de lei do PPA 2008-2011.

Desse total, 2.237 disseram respeito à inclusão de novas ações orçamentárias, ao passo que 581 propuseram alteração de valores em ações existentes no projeto de lei. Essas informações e outras a respeito dos autores dessas emendas podem ser vistas nos quadros a seguir.

**Quadro 7. Acréscimos solicitados (em R\$ bilhões)**

	2008	2009	2010	2011
Inclusão de ação	439	447	406	396
Alteração de ação	262	274	172	184
Total	701	721	578	580

### 1.8 ACOLHIMENTO DAS EMENDAS

Os recursos que utilizamos para o atendimento às emendas de valor apresentadas tiveram origem, exclusivamente, na reestimativa de receita recomendada pelo Comitê de Avaliação da Receita, em seu relatório, no valor global de R\$ 42,38 bilhões. Esta Relatoria não utilizou, para o acolhimento das emendas, recursos oriundos de remanejamento da programação apresentada pelo Poder Executivo, conforme recomendação do comitê pertinente.

As emendas de valor foram atendidas de acordo com os seguintes critérios: priorizou-se os atendimentos às emendas de bancada que consumiram cerca de 50 % dos recursos disponíveis; as emendas de comissão foram contempladas com, cerca de, 25% dos valores, e às emendas individuais foram aportadas pouco mais de 25% dos recursos disponíveis.

No tratamento das emendas de bancada, procuramos seguir a proporcionalidade utilizada no orçamento na distribuição dos recursos. Foram considerados os critérios de distribuição dos recursos da reestimativa de receita previstos na Resolução e também o peso dos estados na distribuição dos investimentos no âmbito da Proposta orçamentária.

Na análise das emendas individuais, procuramos atender a, pelo menos, uma emenda de cada parlamentar, como forma de democratizar o processo decisório de alocação dos investimentos.

Assim, embora a análise do texto constitucional sugira não haver fundamento para aumento de “despesa” constante do PLPPA, por meio de emendas parlamentares, o fato é que essas emendas são realidade e, no caso do PLPPA, também são viabilizadas por meio de reestimativa de receitas, tal como se faz para o PLOA.

Mais uma vez, a explicação para esse possível paradoxo entre fato e norma constitucional decorre do desacertado movimento de orçamentação do PPA. Pela sistemática atual, se o Poder Legislativo acresce ao PLOA determinada

programação que inexistia no PLPPA, a LOA seria aprovada de modo “incompatível” com o Plano. Assim sendo, a única maneira de se compatibilizar Plano e Orçamento, no ambiente de orçamentação do plano, é emendar o primeiro de modo que também espelhe inovações ao PLOA provocadas por emendas parlamentares.

Esse movimento de adequação, embora possa apresentar algum fundamento conceitual aparente, revela a disfunção burocratizante do PPA, em decorrência da feição orçamentária do Plano, que se aproxima, em muitos aspectos, a um orçamento de quatro anos.

***Art. 167, § 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.***

O § 1º do art. 167 remonta à Carta de 1967, a qual estabeleceu, em seu art. 65, que despesas (projeto, programa, obra ou “despesa”) relacionadas a investimentos plurianuais deveriam ser previamente incluídas num *orçamento plurianual de investimento*, ou em lei que as autorizassem, para que, só então, o orçamento anual pudesse consignar créditos orçamentários em seu favor.

Art 65 [...]

§ 4º - Nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento, durante todo o prazo de sua execução.

Em sentido semelhante, porém mais restrito, a EC nº 1/69 vedou, em seu art. 62, que fossem iniciados “investimentos” (e não despesas em geral) que ultrapassassem um exercício financeiro sem que se cumprissem as mesmas exigências do § 4º do art. 65 da Constituição outorgada de 1967.

Art. 62. [...]

§ 3º Nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução.

É possível observar que as Constituições de 1967 e 1969 possibilitavam duas alternativas para a viabilização de despesas plurianuais: prévia inclusão no Orçamento Plurianual de Investimento – OPI; ou autorização prévia em lei que as autorizasse e fixasse o montante de *dotações* (ou “verbas”) que anualmente constariam do orçamento.

À luz dessa contextualização histórica, observa-se que a Constituição de 1988, ao romper com o modelo de OPI, passando a adotar o PPA, também

alterou, por coerência, a redação relacionada à vedação ao início de despesas não programadas de modo plurianual.

O § 1º do art. 167 da Lei Magna em vigor, ora em comento, requer prévia inclusão no PPA ou em lei que autorize a inclusão, não se referindo à necessidade de que lei fixe o montante das “dotações” que anualmente constarão do orçamento, como faziam as Cartas de 1967 e 1969.

Pelo texto da Constituição de 1988, não só a referida lei como também o PPA não devem fixar “dotações”. O PPA, ao contrário do OPI, não é qualificado como “orçamento”. O que a Constituição exige do PPA é a fixação de “diretrizes, objetivos e metas” para das despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Aliás, em momento algum a Lei Fundamental relaciona o PPA a dotações e, quando se refere a despesas, no art. 63, I, não inclui o PPA.

Em dissonância com essa argumentação, a exacerbação de uma interpretação orçamentária do PPA reaproximou-o de uma tentativa de orçamento plurianual, provocando, por conseguinte, um movimento de iniciativa de profissionais da área para que o PPA seja menos orçamento e mais plano, em sintonia com o comando constitucional que lhe atribuiu a competência para a fixação de “diretrizes, objetivos e metas”.

A questão sobre o conteúdo e alcance do PPA é controversa e ainda se está longe de qualquer consenso, e, a despeito de toda a complexidade de ordem prática, não pode deixar de existir o esforço de se estabelecer um encadeamento mais lógico entre plano e orçamento que seja capaz de demonstrar, com clareza, qual valor agregam à gestão pública operando em conjunto.

Nesse sentido, convém reforçar a importância dos princípios de hermenêutica constitucional da *Força Normativa* e da *Máxima Efetividade*. Conjuntamente, estabelecem que não há dispositivo constitucional sem força normativa e que devem ser atribuídos às normas constitucionais os sentidos que lhes deem maior eficácia, sendo descabido se falar em “letra morta” na Constituição.

À luz desses princípios, torna-se imperiosa a busca de um novo modelo que valorize a integração entre plano e orçamento. Se a prática tem demonstrado que as opções até então escolhidas têm sido disfuncionais, isso só reforça a necessidade de identificação de uma alternativa renovada que valorize o comando da Lei Maior.