

Relações entre plano e orçamento: da subordinação à coordenação



Relations between plan and budget: from subordination to coordination

Rodrigo Oliveira de Faria <rodrigofaria@ymail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF, Brasil.

Recebido 17-fev-2011 **Aceito** 18-abr-2011

Resumo No esforço de se garantir a influência do plano sobre o orçamento, formulou-se determinada concepção teórica que defende a existência de uma relação hierárquica entre plano plurianual e lei orçamentária anual, pela qual haveria um encadeamento rígido e condicionante entre tais peças. Mais especificamente, tal precedência jurídica se consubstanciaria na subordinação da lei de orçamento à lei do plano plurianual, como meio de se assegurar a compatibilidade requerida pelo texto constitucional, bem como a integração entre os instrumentos. Para se garantir a supremacia da Lei do PPA sobre a Lei de Orçamento, o plano plurianual, no âmbito federal, terminou por se transformar em uma espécie de orçamento, exaustivo e detalhado, distanciando-se da concepção de plano estratégico, seletivo e concentrado nas prioridades governamentais, que, efetivamente, permitisse *integrar planos e orçamento*. Em contraposição ao entendimento doutrinário que salienta hierarquia e subordinação, este artigo procura evidenciar a existência de *campos de competência distintos – muito embora complementares* – para cada um dos instrumentos de planejamento e orçamento previstos no texto constitucional brasileiro, com elos que se fundam em *relações horizontais* que se pautam, antes de mais nada, pela *coordenação*. **Palavras-chave** plano plurianual, lei orçamentária, hierarquia, subordinação, coordenação.

Abstract *In order to guarantee the influence of plan over budget, a certain theoretical conception was formulated claiming the existence of a hierarchical relation between a multi-year plan (PPA) and the annual budget law, in which there would be a conditioning and rigid link between these statutes. More specifically, this juridical precedence lends itself to a subordination of the budget law in face of the multi-year plan, as a way to assure the compatibility required by the Constitution, and also the integration between those instruments. To guarantee the supremacy of the multi-year plan over the budget law, the PPA in the federal sphere became a type of exhaustive and detailed budget, far from the conception of strategic plan, selective and focused on the government priorities that in fact could integrate plans and budget. Contrary to that point of view*

related to the understanding that highlights hierarchy and subordination, this article argues the existence of distinct fields of competency - though complementary ones- for each of the constitutional Brazilian planning and budgeting instruments, with links based on horizontal relations and coordination. Keywords multi-year plan, budget law, hierarchy, subordination, coordination.

Introdução

No esforço de se garantir a influência do plano sobre o orçamento, formulou-se determinada concepção teórica que defende a existência de uma relação hierárquica entre plano plurianual e lei orçamentária anual, pela qual haveria um encadeamento rígido e condicionante entre tais peças. Mais especificamente, tal precedência jurídica se consubstanciaria na subordinação da lei de orçamento à lei do plano plurianual, como meio de se assegurar a compatibilidade requerida pelo texto constitucional, bem como a integração entre os instrumentos

Ao contrário do defendido por essa linha de entendimento, este artigo procura evidenciar a existência de *campos de competência distintos* – muito embora complementares – para cada um dos instrumentos de planejamento e orçamento previstos no texto constitucional brasileiro, com elos que se fundam em *relações horizontais* que se pautam, antes de mais nada, pela *coordenação*.

Para tanto, o texto encontra-se estruturado em quatro seções, que pretendem compor o mosaico dos vínculos existentes entre as peças de planejamento e orçamento. A primeira seção expõe o entendimento doutrinário que defende a existência de relação hierárquica entre as leis orçamentárias, fundada em subordinação e condicionamento, com o qual se pretende dialogar ao longo do texto. A segunda e terceira seções procuram delimitar o escopo e extensão dos nossos instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento, procedendo-se às necessárias diferenciações, com vistas à evidenciação dos campos de competência existentes. A quarta e última seção desenvolve o argumento central da horizontalidade dos vínculos existentes entre as peças de planejamento e orçamento brasileiros.

Planejamento normativo e a doutrina da hierarquia e subordinação

Fundamentada na concepção de *planejamento normativo*, estático e imutável, desenvolveu-se, entre nós, corrente doutrinária que advoga a existência de uma relação hierarquizada entre as leis orçamentárias (PPA-LDO-LOA) em nosso ordenamento, segundo a qual as relações travadas principalmente entre lei do plano plurianual e lei orçamentária indicariam a existência de uma *subordinação*. Nesse diapasão, a referida corrente doutrinária (MEIRELLES, 2006, p. 266) defende que:

a Constituição Federal de 1988 institucionalizou um verdadeiro sistema orçamentário ao prever a edição de uma lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei do orçamento anual, todas atos normativos que, **de forma hierarquizada**, se interligam com o objetivo de dotar o setor público de um processo de planejamento orçamentário que espelhe um plano de governo a longo, médio e curto prazos (arts. 165 e 166). (grifos nossos).

No mesmo sentido e apontando a existência de hierarquia entre os diversos instrumentos de planejamento e orçamento:

Prevalece uma hierarquia entre os diversos instrumentos de planejamento de políticas públicas, de forma que leis inferiores (orçamento e créditos adicionais) devem ser compatíveis com o que dispõem as leis superiores (do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias anuais) (LEISTER, 2010, p. 954, grifos nossos).

Ives Gandra da Silva Martins e Celso Bastos (2001, p. 204/205) apresentam linha de raciocínio assemelhada, muito embora não cheguem a defender, de forma explícita, a existência de hierarquia:

Em outras palavras, o plano plurianual a que faz menção o legislador não cuida somente de meras sugestões desenvolvimentistas, mas impõe ao Poder Público limites a sua atuação intervencionista e parâmetros à programação que implique despesas e receitas, vinculadas a mais de um exercício.

Por essa razão, tais planos, por serem mais amplos, prevalecem sobre as leis orçamentárias anuais naquilo em que cuidar da mesma matéria, sendo a ordem de indicação do art. 165 preferencial. Vale dizer, a sociedade, a partir do plano plurianual, sabe o comportamento que espera do governo no concernente aos projetos de longo alcance, sendo os orçamentos mero reflexo daquela parte do planejamento que se esgota no exercício.

Estabelecida a existência de uma relação de *hierarquia* entre as leis orçamentárias, facultou-se a disseminação de vínculos pautados pela *subordinação*, bem como de certo *condicionamento* de certos instrumentos em relação a outros, culminando-se, inclusive, com a importação – de forma acrítica – da doutrina portuguesa das *leis reforçadas*. Nesse sentido, Eber Santa Helena (2004):

As leis do PPA, LDO e LOA constituem um conjunto orgânico, hierarquizado e articulado no tempo, tendo como princípio básico o planejamento e a coordenação da ação de governo, por força do art. 165 da Constituição. Instrumentos de materialização das políticas públicas das três esferas da Federação. (...) A doutrina denomina tais leis de “leis reforçadas” por serem possuidoras de eficácia derogatória de lei posterior, necessário ao encadeamento legal PPA-LDO-LOA. O PPA e a LDO apesar de leis ordinárias, pois submetidas a processo legislativo ordinário e a *quorum* simples para votação, têm caráter de normas supraordenadoras em relação à lei orçamentária, e o PPA supraordenador à LDO. Suas imperatividades decorrem de previsão constitucional expressa, caso dos dispositivos mencionados acima. São tais lei

portadoras de valor normativo qualificado, sua inobservância pela lei orçamentária acarreta a denominada “ilegalidade” desta lei ou “inconstitucionalidade indireta”.

O entendimento da subordinação de determinados instrumentos em relação a outros também foi fomentado, em particular, na relação entre os planos nacionais, regionais e setoriais e o PPA, em decorrência de uma leitura literal do disposto no art. 165, § 4º, da CF/88 que prevê: “*os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual*”. Assim, os planos previstos na Constituição deveriam *obediência* aos ditames do PPA, que ostentaria certa precedência jurídica condicionante em relação à elaboração dos referidos planos.

Portanto, cumpre averiguar se existe um encadeamento entre as ferramentas constitucionais de planejamento e orçamento, de modo a se estabelecer um *sistema hierarquizado* entre os referidos instrumentos, que explicita uma *relação de subordinação* entre determinadas leis em relação a outras, ou se, por outro lado, os liames existentes apontam para uma *relação de coordenação*, em que as relações entre as ferramentas se pautam pela *ausência de hierarquia normativa* e pelo estabelecimento de relações de integração e coordenação, considerando-se seus campos próprios e particulares de abrangência material.

Para tanto, há que se proceder ao delineamento das peças de planejamento e orçamento, procurando-se delimitar seu conteúdo, abrangência, intersecções, bem como suas especificidades para, posteriormente, investigar-se a natureza dos vínculos a serem estabelecidos.

Plano plurianual e orçamento: escopo, extensão e especificidades

Durante o funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, o Plano Plurianual (PPA) foi, dos instrumentos de planejamento previstos na Carta de 1988, o que mais demorou para ter sua forma definida, tendo sido identificada sua função básica como a de *correlacionar e integrar planos e orçamentos* (AFONSO, 1999, p. 14). A par disso, o âmbito de abrangência do PPA foi crescendo paulatinamente nos trabalhos da Constituinte brasileira:

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 (AFONSO, 1999, p. 14).

Promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, o conteúdo da lei do plano plurianual foi estampado no art. 165, § 1º, segundo o qual ao PPA competiria estabelecer

“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”.

Contudo, aprovada a Carta Política de 1988, o debate acerca da extensão e do conteúdo do plano plurianual não se encerrou. Ao contrário, evidenciaram-se divergências técnicas e doutrinárias, que terminaram por repercutir na formatação dos planos e do caráter que se lhes pretendia imprimir, bem como de seu relacionamento com os demais instrumentos de planejamento (planos nacionais, regionais e setoriais, diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual).

Como se depreende da leitura do referido dispositivo, o art. 165, § 1º, da CF/88 expressamente aglutina três diferentes categorias de despesas, a saber: i) *despesas de capital*; ii) *despesas que decorrem da realização das despesas de capital*; iii) *despesas relativas aos programas de duração continuada*. Portanto, a primeira tarefa com que se defronta o intérprete do texto constitucional é a de delimitar o conteúdo a que se refere cada qual das categorias mencionadas.

Em uma primeira leitura, pode-se destacar que as despesas de capital compreendem, nos termos do art. 12 da Lei nº 4.320/64, os *investimentos, as inversões financeiras e transferências de capital*. Por sua vez, as despesas decorrentes de despesas de capital representam, em última instância, as *despesas de custeio que decorram das despesas de capital*, visto que, após a realização de investimentos, gera-se, como conseqüência, despesas que são necessárias à manutenção do novo ativo incorporado ao patrimônio público. Por sua vez, programas de duração continuada podem representar todos os programas que consubstanciam compromissos assumidos pelo Estado e que acarretam despesas a serem realizadas de forma periódica e constante.

Em síntese, uma *interpretação literal* do dispositivo constitucional terminaria por extrair do texto da Constituição o comando para que praticamente todas as despesas, tanto de capital quanto correntes, constassem do PPA. Ou seja, um nível de abrangência demasiado grande para uma figura que se pretende diferenciada daquela que se espera de um orçamento.

Exatamente por isso, aqueles que se propuseram enfrentar o trabalho de identificar o nível de detalhamento necessário apresentaram dúvidas e questionamentos:

a ausência de algumas definições na legislação lança dúvidas sobre a abrangência do PPA. Uma pergunta relevante é se todas as despesas previstas no orçamento fiscal devem também estar no PPA. A Constituição, no art. 165, § 1º, prevê que a abrangência do PPA seriam “as despesas de capital e outras delas decorrentes, e (...) as relativas aos programas de duração continuada”. (...)

No PPA, há dúvidas quanto à inclusão ou não das ações necessárias à manutenção da máquina governamental, pois essas são despesas, de certa forma, incomprimíveis. Alguns dizem que as despesas que importam para o planejamento se referem à expansão das atividades governamentais (as despesas de capital), as quais não deveriam ser enfocadas de

forma isolada, pois representam, no momento seguinte, acréscimo do custeio (despesas decorrentes das despesas de capital). Outros entendem que todas as despesas devem estar no PPA, até para garantir a consistência do plano e também porque o conceito de “despesas decorrentes” sinaliza para despesas de manutenção do ativo já existente, as quais são consequência de investimentos realizados no passado. (...)

Já a definição dos “programas de duração continuada” mencionados na Constituição pode estar associada a atividades-fim, que não são classificadas como investimentos, mas requerem uma visão de longo prazo, como é o caso de muitos gastos na área social (assistência médica, creches, distribuição de merenda, livros, leite, etc.) e da concessão de empréstimos (financiamento de investimentos, exportações, etc.). Contudo, é preciso marcar claramente a diferença entre esse conceito e o de “despesas obrigatórias de caráter continuado”, cuja definição encontra-se no art. 17 da LRF (NUNES, 2007, p. 36).

Dúvidas quanto à abrangência do termo *programas de duração continuada* também foram levantadas por James Giacomoni (2007, p. 217):

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. Por exemplo: operação, manutenção e conservação de serviços. Se correto este entendimento, o PPA compreendia, praticamente, todas as ações da administração pública.

A estruturação e organização prática do plano plurianual na esfera federal terminou *contaminada* por tais conflitos, gerando um diagnóstico comum a muitos estudiosos do modelo de planejamento e orçamento: o PPA terminou por se tornar uma espécie de orçamento, exaustivo e detalhado, distanciando-se do que se espera de um plano estratégico, seletivo e concentrado nas prioridades governamentais, que efetivamente permita a coordenação da ação de Governo.

As análises feitas no estudo de Sanches (2007, p. 57/58) e no diagnóstico de Almeida e Nerosky (2006, p. 65), respectivamente, ilustram bem as deformações práticas geradas na construção do plano plurianual:

(...) caráter estritamente formal dos PPAs produzidos nos últimos quinze anos, cuja larga abrangência, excessivo detalhamento (autênticos “orçamentões”) e precária indicação das reais prioridades – ao lado de formulações generalizadoras –, os têm tornado destituídos de utilidade prática, pois representam mais “cardápios” (guarda-chuvas de opções para qualquer coisa que se queira fazer) do que criteriosas “escolhas”. Essa situação constitui a negação do substrato básico da ação de planejar, que é, sobretudo, avaliar, prever e escolher (...).

O PPA é excessivamente detalhado, uma vez que além de abrigar todos os programas governamentais, estratégicos ou não, detalha os programas por ações, o que produz pelo menos duas consequências negativas: 1. Desloca o foco dos programas para as ações. Em relação à elaboração, análise e aprovação do PPA, todas as atenções deveriam se concentrar sobre o conteúdo dos programas estratégicos, especialmente formulados para garantir o posicionamento desejado do Brasil no cenário internacional e para resolver os problemas sociais e econômicos enfrentados pela economia e pela sociedade brasileira. Ao incluir todos os programas, o PPA obscurece o que é prioritário e, ao especificar as ações que correspondem aos programas, enfatiza o detalhe e os meios, deslocando para segundo plano o seu conteúdo estratégico e os resultados a serem alcançados; 2. Cria dificuldades à execução orçamentária e à gestão, uma vez que obriga o Executivo a encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional para propor alterações na lei aprovada sempre que, entre outras razões, ações novas tiverem de ser incluídas ou excluídas na programação, retirando, portanto, a flexibilidade e a agilidade que o gestor precisa para agir na direção dos objetivos sob sua responsabilidade.

Efetivamente, convém salientar que plano e orçamento cumprem funções distintas, muito embora complementares. Esta foi, inclusive, a razão pela qual o Constituinte de 1988 previu instrumentos diferenciados. Não haveria qualquer sentido em simplesmente duplicar-se institutos que apresentariam a mesma função.

Assim é que a lei de orçamento deve discriminar todas as receitas e despesas (arts. 2º e 4º da Lei nº 4.320/64), ou, em outras palavras, ser *ampla e exhaustiva*. Ademais, a necessidade de se prever todas as despesas encontra-se diretamente relacionada com o fato de que, ao contrário do plano plurianual que somente é *indicativo*, a lei orçamentária é *autorizativa*. Em outras palavras: somente a lei orçamentária, em nosso ordenamento, possui o condão de autorizar a realização de despesas¹.

Os contornos rígidos e detalhistas que terminaram por ser atribuídos ao plano plurianual, contudo, não decorrem – ao contrário do que alguns afirmam – de imposição do texto constitucional brasileiro. São o resultado de uma *determinada leitura* realizada por atores que pretenderam atribuir determinados contornos ao plano e ao vínculo entre o PPA e o Orçamento.

Bijos (2010, p. 70) identificou no § 1º do art. 167 a dificuldade existente para que se tornasse possível a estruturação de um plano plurianual seletivo e não exaustivo. O legislador constituin-

1 Conforme estatui o texto constitucional pátrio, *são vedados: I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais* (art. 167, I e II, CF/88). Relembre-se, ainda, o art. 4º da Lei nº 4.320/64, que prescreve: “A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o artigo 2º”.

te, contudo, quando asseverou que *nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual*, decerto não se referia a pequenos investimentos que, ao serem iniciados no final do exercício, não terão sua execução realizada integralmente dentro do ano.

A exegese do dispositivo aponta para a identificação de *grandes investimentos*, que, naturalmente, possuem um *prazo de maturação mais longo, que ultrapassem um exercício financeiro* – independentemente de quando se iniciem – os quais deveriam integrar ou compor as diretrizes, objetivos e metas do PPA. Assim, o § 1º do art. 167 do texto constitucional não veda ou impede que se estabeleçam critérios técnicos para a seleção de determinada parcela dos investimentos, de forma a permitir a discriminação daqueles que, efetivamente, possuem um período de execução que ultrapassa um exercício financeiro.

Do contrário, pequenas obras, que nada significam no orçamento federal – seja em termos financeiros, seja em termos de relevância dentro das prioridades do Governo – deveriam integrar o plano plurianual, impedindo-o de cumprir a função que dele se espera. Nesse sentido, o plano plurianual *deve ser seletivo*, de modo a ensejar o cumprimento das finalidades que se espera do instrumento no contexto da integração entre planejamento e orçamento.

A mesma linha de raciocínio deve ser utilizada para o enquadramento dos demais componentes constitucionais do PPA: *despesas decorrentes das despesas de capital e despesas relativas aos programas de duração continuada*. Não há sentido em se exigir que todas as despesas de custeio constem do plano; ao contrário, somente as despesas relativas à manutenção dos investimentos plurianuais devem ser consideradas. Quanto aos programas de duração continuada, pode-se delimitá-los de modo a que se selecionem os programas continuados, de natureza finalística, que correspondam às prioridades governamentais².

Reforça tal entendimento o fato de que o texto constitucional refere-se a “*diretrizes, objetivos e metas*” para aqueles componentes. Assim, não se exige, em absoluto que as despesas, discriminadas e detalhadas no orçamento, também constem do plano³. Ao contrário, exige-se que o PPA trace as *linhas estratégicas fundamentais de atuação do Governo*, exprimindo suas prioridades em termos de grandes investimentos e com relação às políticas públicas. Como salienta Greggianin (2005, p. 9):

- 2 No que se refere aos programas de duração continuada, Bijos (2010, p. 72) concorda que “embora esse componente do PPA tenda a conferir ampla abrangência ao Plano, não por isso retira a legitimidade de interpretações restritivas no que se refere ao esforço de planejamento no âmbito dos programas de duração continuada” e que “não há óbice para que o PPA seja estruturado de modo a contemplar apenas uma parcela dos programas de duração continuada”.
- 3 Como destaca Fabiano Core (2006, p. 248/249), “as despesas de capital não devem ser informações para organizar nem orçamento, quanto mais um plano. Ademais, em razão dos complementos que integram o artigo, depreende-se que todas as despesas integrariam o plano, o que, em princípio, dele retiraria qualquer possibilidade de ser estratégico. Conforme ensina Matus, é bom não esquecer do caráter seletivo do plano, em contraste com o caráter extensivo do orçamento. Todo plano estratégico é um plano seletivo”.

o fato de que todas as metas para as despesas de capital devam *constar* do PPA, como determina a Constituição no art. 165, § 1º, não significa necessariamente que devam ser *especificadas* no mesmo nível analítico daquelas que compõem a lei orçamentária.

Portanto, há que se ressaltar que o Plano Plurianual, assim como a Lei Orçamentária anual cumprem funções distintas, devendo, o intérprete salientar as delimitações e diferenciações que lhe são próprias. Trata-se de duas leis ordinárias, distintas e diferenciadas, que possuem âmbito material próprio e particular de incidência, conforme atribuído diretamente pelo legislador constituinte. Destarte, as competências atribuídas pelo texto constitucional também são diferenciadas, visto que não haveria qualquer sentido em se criar duas figuras que fossem idênticas e cumprissem a mesma função instrumental.

Em síntese: plano plurianual e orçamento são instrumentos normativos diferenciados, que se devem estruturar de modo a cumprir as distintas funções que lhe estão reservadas. Por isso, a transformação do plano plurianual em um verdadeiro orçamento, complica e prejudica a sistemática constitucional do sistema de planejamento e orçamento.

Por outro lado, sabendo-se que existem diversos outros *planos* no texto constitucional, a exemplo de planos nacionais e regionais de desenvolvimento e de planos plurianuais setoriais, cumpre que se apontem as linhas limítrofes existentes entre os diferentes instrumentos, de modo a se permitir a visualização de toda a sistemática constitucional dos instrumentos de planejamento e orçamento.

Plano plurianual e demais planos constitucionais: competências e finalidades

O PPA está longe de ser o único *plano* previsto no texto constitucional brasileiro. Mais do que isso, o PPA não é, nem mesmo, o único plano plurianual discriminado na Constituição Federal. Basta que sejam citados o *plano nacional da educação* e o *plano nacional de cultura*, de caráter plurianual. Acrescente-se, ainda, a existência dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, e, assim, se verificará que a função a ser cumprida pelo PPA também deverá ser distinta daquela pretendida pelo legislador constituinte para as demais espécies de planos. Por isso, Giacomoni (2007, p. 230) pretendeu separá-los em dois grupos distintos:

planos e programas nacionais, regionais e setoriais e planos plurianuais. Os primeiros, determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado, seguem, em linhas gerais, o modelo concebido no Ato Complementar nº 43/69. A segunda modalidade é o plano plurianual, que, ao portar “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal” aproxima-se mais do plano geral de governo concebido pelo Decreto-lei nº 200/67.

A primeira característica que diferencia o plano plurianual dos demais planos é a sua *extensão temporal*. O PPA se caracteriza por ser um *plano de médio prazo*, enquanto que planos outros há que se prolongam por períodos superiores, a exemplo do referido *plano nacional de educação*, elaborado para um período de 10 anos, e *plano nacional de cultura*, também decenal. Nesse sentido, o plano plurianual parece sintonizar muito mais com o período de mandato do Chefe do Poder Executivo, aproximando-se, dessa maneira, de um *plano de governo* do candidato eleito.

A segunda diferença é dada pela *extensão material*, ou seja, pelos enfoques setorializados ou abrangentes de que se revistam os planos. Assim, existem *cortes horizontais*, relativos às matérias específicas de interesse, em conformidade ao determinado pelo texto constitucional e, também, *cortes verticais*, que respondem pelo grau de profundidade do exame dos respectivos temas.

Logicamente, planos setoriais podem – e devem – se aprofundar no exame das matérias específicas que lhe correspondem ao objeto de interesse. Assim, os *planos setoriais* possuem uma especificidade própria com a temática que lhe diz respeito, que - não necessariamente - se coaduna com os objetivos, prioridades e metas que devem estar estampados no PPA. Em outras palavras, os planos setoriais apresentam um nível de profundidade específica não condizente com as linhas gerais do PPA, que se mostra mais genérico em sua função primordial de *conectar e integrar os demais planos com o orçamento*.

Àqueles planos cumpre orientar e coordenar a atuação do Governo em áreas próprias e específicas, direcionando e articulando as iniciativas que são necessárias ao desenvolvimento das respectivas políticas públicas. Assim, embora os recursos financeiros sejam imprescindíveis à realização dos fins desejados, tais planos possuem uma função de organização e articulação que transcende uma ótica estritamente orçamentária.

De modo a ensejar a necessária articulação entre as diferentes espécies de planos constitucionais, previu o art. 165, § 4º, da CF/88 que “*os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual*”. A dificuldade em se entender a expressão “em consonância” tem, contudo, dado origem a equívocos.

O legislador constituinte, por certo, não pretendeu que os planos previstos na Constituição dessem *obediência* aos ditames do PPA. Ou seja, não estabeleceu ou instituiu uma *hierarquia* entre os planos nacionais e regionais de desenvolvimento e planos plurianuais setoriais e o PPA. Ao contrário, o que se estabelece são relações pautadas pela *articulação e coordenação*, que permitam o alcance das finalidades desejadas, ao contrário de relações fundadas em subordinação.

E tal ocorre porque todos esses planos colmatam matéria entregue ao domínio das respectivas leis diretamente pelo texto constitucional. Assim, tais *leis de planos*, específicas, são editadas, cada qual, para normatizar um determinado e circunscrito *campo normativo constitucional*, en-

contrando-se, todas, no mesmo patamar hierárquico, muito embora com espectros competenciais próprios e indelegáveis. Ademais, o fato de possuírem *diferentes extensões temporais e materiais* não permite que se *encaixem* no formato do PPA, seja em decorrência dos prazos diferenciados ou em conseqüência do grau de profundidade temática.

Relembre-se, ainda, que a função desde logo associada ao PPA foi a de *correlacionar e integrar planos e orçamentos* (AFONSO, 1999, p. 14). Assim, o plano plurianual – ao contrário dos demais planos constitucionais – assemelha-se a um *planejamento estratégico de Governo*, que visa a integrar e conectar os demais planos com dinâmica orçamentária. Corroborar tal entendimento o fato de o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ter aproximado o período de vigência do PPA ao período de mandato do Chefe do Poder Executivo⁴. Nessa linha também vai o entendimento esposado por James Giacomoni (2007, p. 230), de que o plano plurianual “*aproxima-se mais do plano geral de governo concebido pelo Decreto-lei nº 200/67*”.

Em conclusão, há que se destacar que existem campos normativos diferenciados para cada um dos instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento. Tais campos de competência, por revelarem atribuições e funções distintas e peculiares – muito embora *complementares* – devem ser preenchidos por meio de uma adequada estruturação de cada um dos elementos normativos, de modo a se viabilizar a integração e concatenação que se espera dos instrumentos, com vistas ao alcance das finalidades precípua para as quais foram criados (art. 3º da CF/88).

Assentadas tais premissas acerca dos diferentes escopos dos instrumentos de planejamento e orçamento constitucionais brasileiros, há que se proceder ao exame da natureza dos vínculos que os interligam e correlacionam.

Natureza dos vínculos: da subordinação à coordenação

Modernamente, não há sentido em se defender a existência de vínculos rígidos e subordinação normativa entre a Lei do PPA e a Lei do Orçamento. Tais instrumentos possuem diversas lógicas político-econômicas, sendo a Lei do PPA, qualitativa e genérica, e a Lei do Orçamento, quantitativa e específica, em que os vínculos, muito mais do que hierarquia e subordinação, apontam para relações pautadas pela horizontalidade e coordenação.

No caso brasileiro, foi exatamente a tentativa – inadequada por sinal – de se garantir uma precedência e superioridade à Lei do PPA que terminou por fazer com que esta invadisse campo reservado ao orçamento, com nítida distorção das funções que lhe são próprias. Possuem, PPA e Orçamento, âmbitos materiais diferenciados e complementares, e, assim, também verificamos relações que se fundam, antes de mais nada, em coordenação.

4 Como dispõe o art. 35, § 2º, I do ADCT, o Plano Plurianual terá vigência “até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente”.

Quatro ordens de argumentos apontam para a existência de uma *relação horizontal* entre os instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento e orçamento, pautada pela *coordenação e integração*, em contraposição à verticalização e hierarquização defendidas por parte da doutrina. São elas: i) a insuficiência do *planejamento normativo* para dar conta de um ambiente crescentemente instável e volúvel; ii) a existência de *distintos campos de competência* a serem colmatados pelos instrumentos de planejamento e orçamento; iii) a *inexistência de hierarquia entre as leis* que instituem os vários instrumentos de planejamento e orçamento; e iv) o fato de que a compatibilidade exigida pelo texto constitucional se resolve no sentido de *relações de coordenação e articulação entre campos materiais distintos, muito embora indiscutivelmente complementares*.

Em primeiro lugar, deve-se citar o panorama mais amplo em que se destaca a obsolescência do *planejamento normativo*, rígido e estático, que se pretende imutável ao longo do tempo, conjugada com a consagração de uma economia de mercado, em que os planos do setor público não têm a pretensão de se substituir ao mercado como instrumento de regulação da economia, antes, possuem uma função complementar.

Porque a atuação do Estado não pode prescindir de uma *técnica de ação racional* (leia-se planejamento) que faculte a formulação de objetivos e a definição de meios de ação devidamente coordenados, é que o texto constitucional asseverou que o planejamento é “*determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*” (art. 174, CF/88).

O fato, contudo, de o planejamento ser *determinante* para o Poder Público não implica em se aceitar as premissas de imutabilidade pretendidas pelo *planejamento normativo ou tradicional*, cujo grau de inflexibilidade se mostra incompatível com uma sociedade que experimenta rápidas transformações e que demanda instrumentos adequados à volatilidade das circunstâncias. Nesse contexto, o planejamento rígido, centralizado e determinista, também conhecido por *planejamento normativo*, tem sido severamente criticado, por se revelar demasiadamente simples para lidar com uma realidade excessivamente complexa (HUERTAS, 1996, p. 58/59).

Em segundo lugar, as diversas leis de planejamento e orçamento procuram dar o devido tratamento a *distintas e próprias esferas de competência, em consonância com o próprio texto constitucional*. Assim, a Constituição de 1988 distribui as matérias que devem ser normatizadas por cada um dos respectivos instrumentos, indicando-lhes o seu âmbito normativo específico⁵. Nesse sentido, o conteúdo constitucional do PPA encontra-se previsto nos arts. 165, § 1º, e 167, § 1º, CF/88; os delineamentos constitucionais da lei de diretrizes orçamentárias⁶ foram fixados por meio dos arts.

5 Tais delineamentos constitucionais, contudo, não são exaustivos, visto que o próprio texto da Carta de 1988 prevê a edição de lei complementar no art. 165, § 9º, da CF/88, diploma este que disporá “sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”. Como se sabe, tais contornos atualmente são dados pela Lei nº 4.320/64.

6 Note-se, ainda, que o fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) ter ampliado as funções da lei de diretrizes orçamentárias, em nada lhe retira especificidades e matérias próprias. Ao contrário, reafirma que possui um espectro material próprio e específico, embora lhe tenha alargado as fronteiras.

165, § 2º e 169, inciso II, CF/88; as matérias que competem à lei orçamentária anual encontram-se no art. 165, §§ 5º, incisos I, II e III, 6º e 8º, da CF/88.

O mesmo ocorre com as *leis de planos* que se encontram em outros Títulos do texto constitucional brasileiro. Em primeiro lugar, o art. 174, § 1º, do texto constitucional prevê que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Por sua vez, o âmbito material constitucional da *lei do plano nacional de educação* encontra-se previsto no art. 214 da CF/88; da *lei do plano nacional de cultura* no art. 215, § 3º e incisos I a V, CF/88. A previsão do plano de reforma agrária encontra-se no art. 188, caput, da CF/88. Neste caso, não se fala expressamente em lei, havendo apenas a menção ao plano.

Trata-se, portanto, de *leis específicas*, editadas para colmatar campos de competência atribuídos diretamente pelo texto constitucional, não havendo que se falar em hierarquia, quer entre as leis orçamentárias, quer entre lei do plano plurianual e demais *leis de planos* porque todas auferem sua validade em decorrência de campos de competência dados diretamente pelo texto constitucional.

Em terceiro lugar, por serem todos os instrumentos legais de planejamento e orçamento *leis ordinárias* não há que se falar em hierarquia entre as mesmas. Cada lei encontra seu âmbito material em decorrência de atribuição direta da Constituição e, além disso, todos os instrumentos de planejamento e orçamento aqui referidos são oriundos de uma mesma e idêntica fonte: o texto constitucional. Dá-se, nesta esfera, algo muito similar ao que ocorre no acalorado debate acerca da hierarquia entre lei complementar e lei ordinária. Como já advogava, com razão, Michel Temer (2007, p. 150), que “não há hierarquia alguma entre lei complementar e lei ordinária. O que há são âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas”.

Por último, há que se ressaltar que, ao pretender, o legislador constituinte, assegurar integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento, foi feita menção à necessária *compatibilidade*⁷. Contudo, do fato de existir a necessidade de compatibilidade entre os instrumentos, não se deriva qualquer exigência de relação hierárquica ou subordinação de determinados instrumentos a outros.

7 É certo que o legislador constituinte, pretendendo assegurar *compatibilidade* entre os instrumentos de planejamento e orçamento, previu que os orçamentos fiscal e de investimento das empresas deveriam estar “*compatibilizados com o plano plurianual*” (art. 165, § 7º, CF/88). No mesmo sentido, foram estipuladas exigências de que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modificassem somente poderiam ser aprovadas caso estivessem “*compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias*” (art. 166, § 3º, I, CF/88). Por sua vez, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderiam ser aprovadas “*quando incompatíveis com o plano plurianual*” (art. 166, § 4º, CF/88).

A compatibilidade relaciona-se, muito mais do que com hierarquia e subordinação, com *coordenação* e *integração* entre as ferramentas de planejamento e orçamento. O mesmo ocorre na relação existente entre plano plurianual (PPA) e os demais planos previstos na Constituição (planos nacionais e regionais de desenvolvimento, planos setoriais plurianuais de educação, de cultura e plano nacional da reforma agrária). Não se encontram os demais planos subordinados ao PPA. O texto constitucional, quando faz referência à expressão “*em consonância*” não pretendeu estabelecer qualquer critério hierárquico ou de precedência, totalmente destituído de propósito e de significação.

Ao contrário, pretendeu evidenciar os liames que devem correlacionar os planos ao orçamento anual. Como já se afirmou, tais planos possuem espectro de atuação que transcende, em muito, as funções atribuídas ao PPA. Procuram coordenar e articular as ações do Poder Público em relação às políticas públicas específicas que procuram estruturar e sistematizar.

Destarte, os diversos instrumentos normativos brasileiros de planejamento e orçamento integram-se por meio de *relações horizontais de coordenação e articulação*, de modo a assegurar a *compatibilidade* exigida pelo texto constitucional. Não existe, pois, hierarquia entre tais leis, visto que a cada uma previu o legislador constituinte um *campo próprio e específico de competência*, muito embora complementares, requerendo uma ação devidamente coordenada e articulada por parte do Poder Público, com vistas ao alcance das finalidades pretendidas.

Em síntese: existem diferentes lógicas a presidirem a elaboração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento e orçamento. A Constituição Federal de 1988 previu, para cada um desses instrumentos, a necessidade de edição de lei específica, atribuindo-lhes, também, matérias próprias e distintos campos de competência. Destarte, tais instrumentos normativos são específicos, muito embora formalmente se consubstanciem em leis ordinárias, não havendo que se falar em hierarquia entre os mesmos. Não obstante, tais instrumentos devem se mostrar compatíveis, de acordo com a determinação do texto constitucional e, assim, estabelecem-se relações entre os mesmos fundadas em critérios de horizontalidade e de coordenação, de modo que as distintas – mas complementares – funções se encontrem devidamente articuladas, com vistas ao alcance dos fins que lhe são próprios.

Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: As Finanças Públicas**. *Revista do BNDES* nº 11, junho de 1999.

ALMEIDA, António Júlio; NEROSKY, Luiz Carlos. **Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma**. Projeto EuroBrasil 2000. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: maio/junho de 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 6º vol. Tomo II. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Direito Orçamentário na Constituição Federal de 1988**. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010.

CORE, Fabiano Garcia. **Reformas Orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos**. Trabalho apresentado em Painel no IX Congresso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública – Madrid, Espanha, em novembro de 2004. Reproduzido na Revista ABOP - Associação Brasileira de Orçamento Público, v. 23, nº 47, set./dez. 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GREGGIANIN, Eugenio. **Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA)**. Estudos e Notas Técnicas 2005. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Acesso em 30.11.2010. Disponível em

[<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo300.pdf>].

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

LEISTER, Margareth. **Art. 167**. In MACHADO, Antonio Cláudio da Costa (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha. (coord.). **Constituição Federal Interpretada**. Barueri: Manole, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

NUNES, Selene Peres P. **A Revisão da Lei nº 4.320/1964 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal**. In Boletim de Desenvolvimento Fiscal nº 05 - IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Jun. 2007.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Alguns imperativos da reforma orçamentária**. In Boletim de Desenvolvimento Fiscal nº 05 - IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Jun. 2007.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional. Versão 2006**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 422, 2 set. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5611>>. Acesso em: 1 dez. 2010.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.