



A RAP segue o padrão Creative Commons (BY NC) utilizado pelo SciELO, que permite o remixe, adaptação e criação de obras derivadas do original, sendo vedado o uso com fins comerciais. As novas obras devem conter menção ao(s) autor(es) nos créditos e também não podem ser usadas com fins comerciais. Os exemplares da revista encontram-se disponíveis para consulta na biblioteca da FGV.

The RAP follows the standard Creative Commons (BY NC) used by SciELO, which allows remix, adapt and create derivative works of the original, being forbidden the use for commercial purposes. The new works should contain mention of the author in the credits and also can not be used for commercial purposes. Copies of the journal are available for consultation in the library of FGV.

Fonte: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/pages/view/copyright>. Acesso em: 25 out. 2013.

Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar*

James Giacconi**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Competência da União para disciplinar a matéria orçamentária; 3. Projetos de lei complementar; 4. Razões da não-aprovação da lei complementar; 5. Carência regulatória do plano plurianual; 6. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. The central government's competence to rule on budgetary matters; 3. Supplementary law projects; 4. Reasons for not approving the supplementary law; 5. Lack of regulation of the multiyear plan; 6. Final remarks.

PALAVRAS-CHAVE: integração plano-orçamento; lei complementar; orçamento governamental; plano plurianual.

KEY WORDS: budget-plan integration; supplementary lay; government budget; multiyear plan.

O foco central deste artigo é o marco normativo do plano plurianual (PPA), com ênfase nos obstáculos que decorrem da ausência de regulação desse importante instrumento da gestão governamental. Na parte inicial, além de apontar o papel que cabe à União no estabelecimento de normas gerais sobre essa matéria, o artigo descreve os esforços desenvolvidos na década de 1990 visando a elaboração de anteprojetos e projetos de lei complementar de regulamentação. A parte central é dedicada à análise dos principais pontos em que há carência regulamentadora, que são: o conteúdo e os prazos do PPA; a integração entre o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; e a articulação entre os planos plurianuais dos entes da Federação. Na parte final, o documento recomenda que

* Artigo recebido em out. 2002 e aceito em mar. 2003.

** Professor adjunto da Universidade de Brasília (UnB). Mestre em administração pela UFRGS e pós-graduado em administração pública pelo Pronapa-Ebape/FGV. E-mail: giacomon@unb.br.

o PPA seja regulado em lei complementar específica, não havendo obrigatoriedade de tratá-lo juntamente com os outros conteúdos, numa única lei complementar geral.

Legal basis of the multiyear plan: analysis of the limitations originated from the lack of supplementary law

The main focus of this article is the legal basis of the multiyear plan (PPA), emphasizing the obstacles which are originated from the lack of regulation of this important public administration instrument. The initial part, besides pointing out the federal government's role in establishing the general rules of this subject, describes the efforts developed in the 1990s in order to draft supplementary regulation laws. The central part is dedicated to the analysis of the main points where regulation is needed, which are: PPA contents and terms; the integration among the multiyear plan, the Law of Budgetary Directives and the Annual Budget Law; and the articulation between the multiyear plans of the Federation members. Finally, this article recommends that the PPA be regulated by a specific supplementary law, without the obligation of dealing with it, together with other contents, in a single general supplementary law.

1. Introdução

A Constituição Federal promulgada em 1988 trouxe importantes novidades no campo da gestão das instituições do Estado. Pela primeira vez, a lei maior dá inequívoco destaque ao planejamento visando o desenvolvimento nacional equilibrado. Ao lado dos planos de desenvolvimento, nacionais, regionais e setoriais, de caráter indicativo para o setor privado, a Constituição estabeleceu o funcionamento da administração pública sob o marco sistêmico de três leis hierarquizadas e integradas: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Por seu caráter inovador em relação à normativa anterior, as novas disposições constitucionais, em vários e importantes aspectos, estão na dependência de adequada regulação. Ciente dessa necessidade, o próprio constituinte de 1988 estabeleceu, no art. 165, §9º, que lei complementar disporá sobre esses assuntos, em particular, sobre a elaboração e a organização dos instrumentos — plano plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) — e sobre as normas de gestão financeira e patrimonial da administração pública.

2. Competência da União para disciplinar a matéria orçamentária

Conforme a Constituição Federal — art. 24, *caput* e inciso II —, compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre matéria orçamentária. Em dois parágrafos do mesmo art. 24, a CF esclarece que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (§1º) e que “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados” (§2º).

Apesar de essa regra não ser exatamente uma novidade, já que disposições semelhantes constam da ordem constitucional desde 1946, tem sido tradicional a ampla ascendência da União na formulação da legislação sobre direito financeiro e orçamentário. Particularmente no caso da organização dos orçamentos, a ação legislativa federal tem ido além das *normas gerais*, chegando a estabelecer, em detalhes, os vários critérios de classificação da receita e da despesa para os três níveis de governo.

3. Projetos de lei complementar

Logo após a promulgação da Constituição Federal, o tema da lei complementar tornou-se de grande interesse. Anteprojetos foram elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pela Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop) e pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam). No Congresso Nacional, além de várias proposições sobre temas específicos, foram inicialmente apresentados dois projetos de lei complementar com o objetivo de atender ao disposto no art. 165, §9º: o PLP nº 222, de 1990, apresentado pelo deputado José Serra, e o PLP nº 166, de 1993, proposto pelo deputado Benedito de Figueiredo, com base em anteprojeto elaborado por comissão constituída pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Durante o período de revisão constitucional, 1994, cogitou-se alterar o capítulo da Constituição que trata de matéria orçamentária, o que determinou descontinuidade na tramitação dos projetos de lei complementar. Finda a revisão sem que tenham sido alteradas as disposições sobre a matéria orçamentária, voltaram a ser apresentados projetos de lei complementar: o PLS nº 273, de 1995, complementar, de iniciativa do senador Lúcio Alcântara, o PLP nº 135, de 1996, elaborado pela subcomissão da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, e o PLS nº 106, de 1999, complementar, igualmente apresentado pelo senador Lúcio Alcântara.

No final de 1997, o Poder Executivo federal, no intuito de contribuir com os esforços que até então se desenvolviam principalmente no âmbito do Congresso Nacional, divulgou anteprojeto de lei complementar elaborado por grupo de trabalho constituído por representantes das secretarias envolvidas — SPI, SOF, STN, SFC, STN e Sest — e de entidades públicas — Ipea, IBGE, Bacen e TCU — e privadas — FGV, Ibam e Abop.

Todos os projetos de lei iniciados no Congresso Nacional, assim como o anteprojeto do Poder Executivo, assemelham-se, pelo menos, em dois pontos. Em primeiro lugar, possuem caráter compreensivo, ambicionando abranger todos os temas apontados no art. 165, §9º, da Constituição e alguns outros. Além disso, observam, com pequenas diferenças, o mesmo modelo de organização das matérias utilizado no primeiro projeto de lei, PLP nº 222, de 1990, proposto pelo então deputado José Serra.

Em geral, as proposições estruturam-se em torno de oito temas principais: leis disciplinadoras da gestão — plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Para cada um dos instrumentos, são estabelecidos princípios gerais, conteúdos da proposta e da lei, prazos de encaminhamento e de aprovação e normas de apreciação pelo Poder Legislativo; classificações da receita e da despesa utilizadas na Lei Orçamentária Anual; mecanismos de retificação dos orçamentos anuais; execução orçamentária e financeira, destacando-se as regras de programação dos desembolsos; fundos; exercício financeiro, dívida pública (flutuante e fundada); contabilidade governamental; e controles interno e externo.

Excetuado o primeiro tema, que resulta de inovações introduzidas pela Constituição de 1988, e o das classificações, cujo tratamento nos projetos é dado em capítulo próprio, a organização dos demais assuntos é fortemente inspirada na Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição como lei complementar.

Dos cinco projetos, apenas dois (PLPs nºs 222 e 135) lograram aprovação em uma comissão permanente da Câmara dos Deputados. Dois outros (PLS nºs 273 e 106) mereceram parecer favorável dos relatores que apresentaram suas próprias contribuições na forma de substitutivos, embora as comissões do Senado Federal não tenham sobre eles se manifestado até agora.

4. Razões da não-aprovação da lei complementar

Já que se reconhece a importância e a necessidade da lei complementar, como explicar sua não-aprovação, assim como a lentidão que tem marcado a

tramitação dessas matérias nas casas do Congresso Nacional? Três razões podem ser apontadas, entre outras.

Primeiro, as dificuldades parecem residir na própria amplitude, variedade e complexidade das matérias a serem reguladas e disciplinadas por meio da lei complementar. É interessante recordar que a norma atualmente em vigor (Lei nº 4.320, de 1964) só foi aprovada após muitas discussões e debates, dentro e fora do Congresso Nacional, que se seguiram à apresentação de anteprojeto, em 1949, pela III Conferência de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários.

Segundo, parece faltar adequada mobilização dos segmentos técnico-profissionais de todos os entes da Federação, interessados na atualização e no aperfeiçoamento da legislação sobre a gestão pública. Com exceção do PLP nº 135, elaborado por iniciativa da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, as outras proposições resultaram do trabalho de pequenos grupos de assessoramento e do esforço solitário do parlamentar-proponente.

Por último, deve-se ter presente que nem todos os conteúdos usualmente atribuídos à lei complementar carecem da mesma urgência de regulação. Isso porque, pelo menos em parte, outras normas estão suprindo as necessidades. É o caso, por exemplo, da Lei nº 4.320/64, cujo tratamento dado aos estágios da execução da despesa, aos créditos adicionais e às normas de contabilidade, em linhas gerais, pode ser considerado satisfatório. Mais recentemente, a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF) passou a disciplinar alguns conteúdos da lei complementar, estabelecendo normas sobre metas de resultado, programação financeira, operações de crédito, endividamento etc. Cabe mencionar, também, que o Poder Executivo federal tem introduzido modificações nas classificações orçamentárias, atualizado planos de contas e baixado instruções visando harmonizar práticas contábeis. Igualmente, vale lembrar que o tema da organização da Lei Orçamentária Anual vem sendo tratado nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e que o seu conteúdo sofreu expressiva ampliação pela LRF.

5. Carência regulatória do plano plurianual

Enquanto alguns conteúdos da lei complementar estão cobertos por legislação normatizadora, ainda que nem sempre de maneira adequada, outros certamente estão carecendo de urgente tratamento regulatório. É o caso do plano plurianual, da integração entre os instrumentos do sistema orça-

mentário: PPA, LDO e lei orçamentária, e da articulação entre os planos plurianuais dos entes da Federação.

Criado pela Constituição de 1988, o PPA é importante novidade no marco jurídico do planejamento e sua institucionalização, nos vários níveis administrativos dos entes da Federação, vem se constituindo em grande desafio. A ausência de disposições interpretadoras do texto constitucional, representadas por conceitos e definições, bem como a falta de normas metodológicas, certamente explicam grande parte das dúvidas, dificuldades e limitações que caracterizam a efetiva utilização do instrumento. A seguir, alguns exemplos de questões vinculadas ao PPA que ilustram essas carências.

Conteúdo do PPA

No que diz respeito ao conteúdo do PPA, a norma geral resume-se ao disposto no art. 165, §1º, da CF, assim redigido: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

O primeiro aspecto a considerar é o que trata da *regionalização* do plano. Mesmo que cada ente possa adotar critérios próprios de regionalização, o que parece recomendável, a norma regulatória deverá disciplinar esse aspecto, assim como estabelecer as partes da programação que eventualmente poderão ficar fora da regionalização. Além disso, há outras questões. Por exemplo: os PPAs municipais ficarão dispensados de toda e qualquer regionalização? Ou seria o caso de dispensar a regionalização apenas nos planos plurianuais dos pequenos municípios?

O PPA estabelecerá as “diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital”. Deve-se interpretar *despesas de capital* como a categoria econômica do orçamento que compreende, além dos *investimentos*, também as *inversões financeiras*, aí compreendida a concessão de empréstimos? Todos os investimentos programados devem integrar o PPA ou apenas aqueles cuja execução ultrapasse um exercício? O questionamento se justifica, pois em outro de seus dispositivos reza a CF: “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” (art. 167, §1º).

Farão parte do plano plurianual, juntamente com as *despesas de capital*, as *despesas delas decorrentes*. Com esse dispositivo, a CF chama a atenção

para aspecto de grande importância: qualquer *investimento* hoje realizado exigirá, no futuro, recursos consignados à operação, manutenção e conservação. Como tratar essa categoria no PPA? Deverão ser calculadas e apresentadas, separadamente, as despesas decorrentes de cada *despesa de capital*? Por se tratarem de *despesas de custeio*, os valores compreenderão apenas as despesas realizadas durante o período do plano? Para as *despesas de capital*, cuja execução dar-se-á ao longo de todo o período do plano, fica dispensada a apresentação das despesas decorrentes?

Além das despesas de capital e outras delas decorrentes, o plano plurianual estabelecerá diretrizes, objetivos e metas para os *programas de duração continuada*. Enquanto as *despesas de capital*, em especial os investimentos, têm sua execução limitada no tempo, as ações de funcionamento, manutenção ou conservação são caracterizadas por sua continuidade. Nesse sentido, devem integrar o plano plurianual todas as ações de caráter continuado? Sem precisa conceituação legal, sempre restarão dúvidas sobre como bem interpretar essa categoria de moldes e incorporá-la adequadamente ao PPA. A seguir, três interpretações para *programas de duração continuada*:

- † “definidos como gastos correntes das atividades incluídas em subprogramas tipicamente voltados para as ações-fim”;¹
- † “as ações que resultam em serviços prestados à comunidade passíveis de quantificação, excluídas as ações de manutenção administrativa”;²
- † “os que resultem em prestação de serviços diretamente à comunidade, excluídos o pagamento de benefícios previdenciários e os encargos financeiros”.³

As três interpretações citadas dão sentido seletivo aos programas de duração continuada, que compreenderiam apenas as ações e serviços prestados à comunidade, ou seja, a programação de natureza finalística. A opção por uma dessas interpretações, ou por outra na mesma linha, que deixe fora do PPA as ações-meio ou de caráter administrativo, significará renunciar a futuros avanços na incorporação do cálculo de custos das ações e dos *programas*. Na hipótese, entretanto, de adoção de alguma das soluções aventadas, a norma

¹ Mensagem que acompanhou o Projeto de Lei do Plano Plurianual 1991/1995 (Brasil, 1990b).

² Art. 4º, §2º, IV, do PLP nº 222, de 1990, do deputado José Serra (Brasil, 1990a).

³ Art. 10, §3º, III, do Substitutivo ao PLP nº 135, de 1996, da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

regula-tória deverá trazer indicações precisas visando à delimitação entre ações finalísticas e ações-meio ou administrativas.

Prazos do PPA

Os prazos de elaboração e de aprovação, assim como a própria vigência dos planos plurianuais, serão regulados pela lei complementar já mencionada. Até a entrada em vigor da mesma, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece os prazos e a vigência do PPA federal. Por meio de disposições inscritas nas respectivas constituições e leis orgânicas, os outros entes da Federação mantiveram a vigência quadrienal do plano e adotaram prazos de elaboração e aprovação adequados às necessidades e peculiaridades locais.

É imperioso disciplinar o tema, tendo em vista, inclusive, impedir iniciativas contraproducentes. Exemplos podem ser apontados. Na área federal, o projeto da Lei Complementar nº 101, de 2001 — Lei de Responsabilidade Fiscal —, foi aprovado no Congresso Nacional estabelecendo, para todos os entes da Federação, que o projeto de lei do PPA será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Felizmente, o dispositivo foi vetado. Outros exemplos de soluções equivocadas visando disciplinar os prazos do PPA:

- † estado do Rio Grande do Sul, no primeiro ano do mandato do governador envio do projeto de lei à Assembléia Legislativa até 30 de março e devolução, por esta, para sanção, até 15 de julho;⁴
- † Distrito Federal, no primeiro ano do mandato do governador envio do projeto de lei à Câmara Legislativa até 15 de março e devolução, por esta, para sanção, até 30 de abril;⁵
- † município de Porto Alegre, no primeiro ano do mandato do prefeito envio do projeto de lei à Câmara Municipal até 30 de abril e devolução, por esta, para sanção, até 30 de junho.⁶

⁴ Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989: art. 152, §8º, I, e §9º, I.

⁵ Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993: art. 150, §1º.

⁶ Lei Orgânica do Município de Porto Alegre de 1990: art. 121, §6º, I, e §7º, I.

Antecipar a apresentação e a aprovação do PPA são iniciativas bem intencionadas visando colocar os três instrumentos em ordem sob o prisma temporal. De fato, no primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo é elaborada e aprovada a LDO para o exercício seguinte, sem que tenha sido finalizada a elaboração do projeto do PPA. Apesar desse descompasso, certamente não é uma boa solução antecipar, em vários meses, a apresentação da proposta do PPA, com a conseqüente redução do necessário prazo de elaboração.

Na verdade, a questão dos prazos de elaboração e aprovação do PPA será melhor equacionada, se tratada conjuntamente com as definições sobre o prazo de vigência do plano. No atual modelo, o PPA cobre o período de quatro anos, horizonte esse que vai se reduzindo à medida que vencem os exercícios. Com o plano cobrindo cada vez período menor, a ação planejada de médio prazo vai deixando de existir. Encerrada a vigência de um PPA, aguardam-se a elaboração e a aprovação de novo plano para que um novo ciclo de ação planejada se inicie. Interrompe-se o processo, o que configura séria ameaça à continuidade e à integração que, em muitos programas, projetos e ações são necessárias.

Uma alternativa ao vigente modelo de PPAs estanques seria a adoção de mecanismo que *rolaria* permanentemente o plano, mediante a inclusão de exercícios, em substituição aos executados.⁷ A experiência internacional recomenda que se cogite seriamente essa hipótese. Inúmeros países, buscando fugir das limitações impostas ao processo decisório pelo horizonte de curto prazo do orçamento anual, vêm adotando orçamentos plurianuais que, mesmo despossuídos de caráter autorizativo ou de apropriação, buscam demonstrar metas e objetivos perseguidos a médio prazo, assim como garantir continuidade às políticas públicas.⁸ A maior parte desses orçamentos cobre período de três anos e, em geral, são revisados e atualizados a cada ano, com acréscimo de um novo exercício.

No modelo americano, encontra-se outro bom exemplo para a questão aqui abordada. Com base no Government Performance and Results Act, de 1993, agências federais ficaram obrigadas a apresentar ao Congresso, até 30 de setembro de 1997, seus planos estratégicos cobrindo período não inferior a cinco anos, devendo cada plano ser revisado e atualizado, no mínimo, a cada três anos.

⁷ *Rolling plans* (OECD, 1997:5).

⁸ Tais práticas adotam várias denominações e são englobadas sob o rótulo de *multi-year budget framework* (MYBF) ou *medium-term expenditure framework* (MTEF).

A transformação do PPA num *rolling plan*, afora o mérito principal de possibilitar a continuidade da ação planejada, teria a vantagem de resolver o problema do descompasso, antes mencionado, da aprovação de uma LDO sem que exista o PPA ao qual ela deveria reportar-se. Outro ponto positivo do mecanismo é o de favorecer efetiva integração entre o plano federal e os planos estaduais. Bastaria que eles fossem revistos após a atualização do plano federal.

Integração entre PPA, LDO e Lei Orçamentária Anual

Em vários de seus dispositivos, a CF reforça o caráter integrador que deve existir entre os instrumentos do sistema orçamentário. As principais disposições nesse sentido são:

- † o PPA estabelecerá “as diretrizes, objetivos e metas” (art. 165, §1º);
- † a LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública (...)” e “orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual” (art. 165, §2º);
- † os orçamentos “compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais” (art. 165, §7º);
- † “As emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão ser aprovadas caso: I — sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (art. 166, §3º);
- † “As emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual” (art. 166, §4º);
- † “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual” (art. 167, §1º).

É indispensável que disposições reguladoras estabeleçam claramente as bases em que se deve dar a integração entre os três instrumentos. É desejável, por exemplo, que seja estabelecida para as três leis a adoção de categorias classificatórias comuns para ambas as programações: física e financeira.

Aspecto central na integração é o que trata de alterações realizadas numa das peças e o efeito que isso determina nas demais. Inicialmente, deve-se ter presente que a natureza jurídica especial dos instrumentos garante

caráter ordenador do PPA sobre a LDO, e de ambos sobre a LOA. Nesse caso, deixa de funcionar o mecanismo tradicional que permite que a norma nova altere ou revogue a anterior. A modificação do PPA, da LDO e da LOA dá-se apenas mediante provimento legislativo próprio e específico.

Há ocorrências, porém, em que o respeito ao ordenamento temporal das alterações é, praticamente, inviável. Por exemplo: a aprovação da Lei Orçamentária Anual incorporada com as emendas parlamentares e a aprovação de créditos adicionais. Em ambos os casos, as modificações podem implicar alterações no plano plurianual, sendo impraticável aguardar prévia modificação do PPA.

O tratamento dessas questões cabe, certamente, à norma geral. Entre as possíveis opções, poderia cogitar-se estabelecer regras detalhadas sobre como determinadas alterações realizadas na LOA, por exemplo, poderiam, automaticamente, incorporar-se ao PPA. Outra opção seria a norma geral disciplinar o mecanismo, facultando, entretanto, à lei do PPA dispor sobre a utilização do mesmo. Bom exemplo desta última opção é a solução adotada pela União na Lei do PPA 2000-03. Nela, prevê-se que certas modificações do plano dependerão de lei específica, enquanto outras poderão ser realizadas mediante a aprovação da Lei Orçamentária Anual ou de suas alterações.⁹

Articulação entre planos plurianuais

Apesar de a Constituição Federal não dispor expressamente sobre o tema, há sólidos argumentos em defesa da articulação vertical entre os planos elaborados pelos entes da Federação. Inicialmente, cabe mencionar a própria natureza do peculiar sistema federativo brasileiro. Denominado *federalismo cooperativo*, o sistema é caracterizado por difusa divisão de responsabilidades entre os entes, havendo inúmeras áreas em que a competência legiferante e executiva é concorrente ou comum à União, aos estados e aos municípios.

Outro ponto central nessa questão é o que trata da responsabilidade na arrecadação dos recursos necessários ao financiamento das ações do Estado. Vigora, no Brasil, o modelo de fontes exclusivas de receitas e o governo central detém os principais tributos no que tange à geração de receitas, cabendo à

⁹ A inexistência de mecanismo disciplinador das questões mencionadas determina a ocorrência de situações extremas como, por exemplo, as que envolvem o Plano Plurianual 2000-03 do estado de Santa Catarina, cujas alterações pontuais exigiram a aprovação de 37 leis, em 2000, e de 49, em 2001.

União transferir e descentralizar recursos aos demais entes. Na ausência de definições mais precisas sobre competências, todos os entes, financiador e executores, acabam sendo igualmente responsáveis pela eficácia da ação, ou seja, pelos resultados.

Parte do esforço levado a efeito para enriquecer os planos plurianuais com metas físicas e indicadores de resultado será desperdiçada se não existirem formas de pactuação entre os que, encarregados de enfrentar problemas, se responsabilizam ou pela formulação de políticas ou pela mobilização de recursos ou pela execução de programas e ações. Tendo por base os compromissos de todos em face dos resultados pretendidos, os planos plurianuais, desde que devidamente articulados, constituem-se nos instrumentos mais adequados para sediarem essa pactuação.

No atual marco jurídico, em que os PPAs federal e estaduais observam idênticos prazos de vigência, a articulação poderá ser eficaz se durante a elaboração dos planos União e estados, além do intercâmbio de informações, diagnósticos e análises, estabelecerem claramente compromissos, metas de trabalho e de resultados para os programas e ações de comum responsabilidade. A articulação entre os planos plurianuais da União, dos estados e dos municípios fica prejudicada pelo descompasso temporal que existe entre os instrumentos. Quando o PPA municipal é aprovado, os correspondentes planos federal e estadual estão na metade de sua vigência, cobrindo apenas dois anos de ação planejada. A adoção do *rolling plan* apresentaria resultados positivos também aqui, já que todos os PPAs estariam sempre cobrindo horizonte de três ou quatro anos e cada ente atualizaria o respectivo plano nos prazos mais adequados ao seus interesses.

6. Considerações finais

Nenhum argumento ilustra melhor a carência normativa do PPA que certas interpretações que acabaram embasando decisões de não elaborar planos plurianuais, enquanto não for aprovada a lei complementar reguladora. Inúmeros entes da Federação, inclusive estados, deixavam de elaborar o PPA sob o argumento de que a matéria aguardava a disciplina superior. Em alguns casos, a mesma interpretação foi produzida pelos próprios órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas.¹⁰ Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, desaparecem quaisquer justificativas para a não-elaboração do PPA, permanecendo, entretanto, em face da ausência de normativa adequada, as limitações aqui apontadas.

Viu-se, neste artigo, que entre as dificuldades para a aprovação da lei complementar estão a amplitude e a variedade de conteúdos a serem disciplinados. Tratar esses inúmeros assuntos em mais de uma lei complementar deveria ser cogitado.

Do ponto de vista da oportunidade, justifica-se normatizar primeiro os temas que mais sofrem com a carência normativa. Por outro lado, há que se verificar a constitucionalidade dessa solução. Em julgamento recente,¹¹ o Supremo Tribunal Federal rejeitou a argüição de inconstitucionalidade formal da Lei de Responsabilidade Fiscal em sua totalidade, ao argumento de que a LRF deveria ter disciplinado por inteiro o art. 163 da Constituição Federal. Tal decisão certamente fortalece a tese de que cabe tratar os conteúdos estabelecidos no art. 165, §9º, em mais de uma lei complementar.

Referências bibliográficas

BRASIL. Projeto de Lei n. 222, de 1990 (CN). Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle de planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. *Diário do Congresso Nacional (da República Federativa do Brasil)*, Brasília, 9 maio 1990a.

BRASIL. Projeto de Lei n. 20, de 1990 (CN). Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995 e dá outras providências. *Diário do Congresso Nacional (da República Federativa do Brasil)*, Brasília, v. XLV, suplemento "B" ao n. 64, 12 set. 1990b.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OECD. *Budgeting for the future*. Paris: OECD, 1997.

SANCHES, Osvaldo M. O ciclo orçamentário: uma breve avaliação à luz da Constituição de 1988. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 27, n. 4, p. 54-76, out./dez. 1993.

———. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 29, n. 3, p. 122-156, jul./set. 1995.

¹⁰ "Enquanto inexistir lei complementar federal regulando a elaboração e organização do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 165, §9º, da Constituição Federal, estarão os municípios desobrigados de elaborar esses instrumentos de programação e execução orçamentária" (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Prejulgado nº 038, de 9-12-1991).

¹¹ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 2238-5.

SCHICK, Allen. *The spirit of reform. Managing the New Zealand state sector in a time of change*. Wellington: State Services Commission, 1996.