

JOSÉ MAURICIO CONTI
FERNANDO FACURY SCAFF

Coordenação

ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Adilson Abreu Dallari • Alexandra Katia Dallaverde • Alessandro Octaviani • Ana Carla Bliacheriene • André Castro Carvalho • Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo • Bruno Mitsuo Nagata • Carlos Otávio Ferreira de Almeida • Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • César de Moraes Sabbag • Cleucio Santos Nunes • Cristiane Coelho • Eliana Franco Neme • Emerson Cesar da Silva Gomes • Eurípedes Gomes Faim Filho • Fabrício Motta • Fernando Facury Scaff • Flávio Rubinstein • Flavio Tudisco • Francisco Cañal • Francisco Sérgio Silva Rocha • Franselmo Araújo Costa • Gabriel Loretto Lochagin • Guilherme Bueno de Camargo • Guilherme Jardim Jurksaitis • Helio Martins Tollini • Horacio Guillermo Corti • Izaias José de Santana • James Giacomoni • João Ricardo Catarino • José Augusto Moreira de Carvalho • José Mauricio Conti • José Roberto R. Afonso • Kiyoshi Harada • Kleber Luiz Zanchim • Luciano Ferraz • Luís Felipe Valerim Pinheiro • Luiz Alberto David Araujo • Marcelo Guerra Martins • Márcio Ferro Catapani • Marco Antonio Hatem Beneton • Marcos Nóbrega • Maria de Fátima Ribeiro • Maria Elisa Cesar Novais • Maurício Barros • Moacir Marques da Silva • Nazaré da Costa Cabral • Raquel Cavalcanti Ramos Machado • Renato Jorge Brown Ribeiro • Rodrigo Oliveira de Faria • Sandoval Alves da Silva • Sérgio Assoni Filho • Ursula Dias Peres • Valmor Slomski • Vasco Valdez • Wallace Paiva Martins Junior

ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Coordenação

JOSÉ MAURICIO CONTI

FERNANDO FACURY SCAFF

Adilson Abreu Dallari / Aleksandra Katia Dallaverde / Alessandro Octaviani / Ana Carla Bliacheriene / André Castro Carvalho / Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo / Bruno Mitsuo Nagata / Carlos Otávio Ferreira de Almeida / Celso de Barros Correia Neto / Cesar Augusto Seijas de Andrade / César de Moraes Sabbag / Cleucio Santos Nunes / Cristiane Coelho / Eliana Franco Neme / Emerson Cesar da Silva Gomes / Eurípedes Gomes Faim Filho / Fabrício Motta / Fernando Facury Scaff / Flávio Rubinstein / Flavio Tudisco / Francisco Cañal / Francisco Sérgio Silva Rocha / Franselmo Araújo Costa / Gabriel Loretto Lochagim / Guilherme Bueno de Camargo / Guilherme Jardim Jurksaitis / Helió Martins Tollini / Horacio Guillermo Corti / Izaías José de Santana / James Giacomoni / João Ricardo Catarino / José Augusto Moreira de Carvalho / José Mauricio Conti / José Roberto R. Afonso / Kiyoshi Harada / Kleber Luiz Zanchim / Luciano Ferraz / Luís Felipe Valerim Pinheiro / Luiz Alberto David Araujo / Marcelo Guerra Martins / Márcio Ferro Catapani / Marco Antonio Hatem Beneton / Marcos Nóbrega / Maria de Fátima Ribeiro / Maria Elisa Cesar Novais / Maurício Barros / Moacir Marques da Silva / Nazaré da Costa Cabral / Raquel Cavalcanti Ramos Machado / Renato Jorge Brown Ribeiro / Rodrigo Oliveira de Faria / Sandoval Alves da Silva / Sérgio Assoni Filho / Ursula Dias Peres / Valmor Slomski / Vasco Valdez / Wallace Paiva Martins Junior

© desta edição [2011]

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

ANTONIO BELINELO

Diretor responsável

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda

Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450

CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

0697

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT

(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)

Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor: sac@rt.com.br

Visite nosso site: www.rt.com.br

Impresso no Brasil [09-2011]

Profissional

Fechamento desta edição [31.08.2011]



EDITORA AFILIADA

ISBN 978-85-203-2980-1

PPA *VERSUS* ORÇAMENTO: UMA LEITURA DO ESCOPO, EXTENSÃO E INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS BRASILEIROS DE PLANEJAMENTO

RODRIGO OLIVEIRA DE FARIA

Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela USP. Advogado. Analista de Planejamento e Orçamento. Assessor da Secretaria Executiva Adjunta do Ministério da Justiça.

RESUMO: A natureza das relações existentes entre os instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento tem sido longamente investigada e discutida, verificando-se certa tendência em se considerar a existência de uma relação hierárquica e de subordinação de determinados instrumentos em relação a outros. Em contraposição a este 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 pautadas na coordenação e na integração*.

PALAVRAS-CHAVE: Leis orçamentárias - Plano plurianual - Lei de orçamento - Hierarquia - Subordinação - Coordenação - Integração.

ABSTRACT: The nature of the relations between the constitutional instruments of budgeting and planning has been extensively investigated and discussed, verifying in the literature certain tendency to consider the existence of a hierarchical relationship and subordination of certain instruments relation to others. In contrast to this understanding, 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: Budgetary laws - Multi-year plan - Budget law - Hierarchy - Subordination - Coordination - Integration.

SUMÁRIO. 1. Introdução - 2. Plano e orçamento no modelo orçamentário português - 3. Panorama constitucional brasileiro e a doutrina da hierarquia e subordinação - 4. Plano plurianual e orçamento: escopo, extensão e especificidades - 5. Plano plurianual e demais planos constitucionais: competências e finalidades - 6. Natureza dos vínculos: da subordinação à coordenação - 7. Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

Parcela expressiva da doutrina brasileira defende a existência de uma relação hierárquica entre plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, por meio da qual haveria um encadeamento rígido e condicionante entre tais peças de planejamento e orçamento. Mais especificamente, tal precedência jurídica se consubstanciaria na subordinação da lei de orçamento à lei do plano plurianual, assegurando a compatibilidade requerida pelo texto constitucional, bem como a integração entre os instrumentos.

Para 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*.

Este estudo encontra-se estruturado em cinco tópicos, que pretendem compor o mosaico dos vínculos existentes entre as peças de planejamento e orçamento. O primeiro tópico apresenta, em uma perspectiva comparada, o exame das relações entre lei de plano e lei do orçamento no ordenamento jurídico português, em função da similaridade existente no referido debate, bem como do acúmulo do entendimento doutrinário em Portugal. O segundo tópico evidencia o panorama constitucional brasileiro e 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. Os terceiro e quarto tópicos 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. O quinto e último tópico, a partir das linhas centrais delineadas na seção anterior, desenvolve o argumento central da horizontalidade dos vínculos existentes entre as peças de planejamento e orçamento brasileiros.

2. PLANO E ORÇAMENTO NO MODELO ORÇAMENTÁRIO PORTUGUÊS

Existe um longo debate nos círculos doutrinários de Portugal acerca das relações entre plano e orçamento, desenvolvido à luz de sucessivas revisões constitucionais, bem como da evolução do entendimento sobre os vínculos que uniriam a Lei das Grandes Opções do Plano e a Lei do Orçamento. *Mutatis mutandis*, tal dis-

cussão pode contribuir de modo muito favorável para nortear o debate dos liames existentes entre os institutos brasileiros. Nesta seção, procura-se expor o panorama contemporâneo do debate português.

O planeamento económico, no texto inicial da Constituição Portuguesa de 1976, ocupava lugar central, de que é evidência simbólica a redação do dispositivo constitucional que proclamava que “para a construção de uma economia socialista, através da transformação das relações de produção e de acumulação capitalistas, a organização económica e social do país deve ser orientada, coordenada e disciplinada pelo Plano” (art. 91, 1).

A planificação do desenvolvimento económico era considerada como garantia e condição para a efetivação dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais. Nesse modelo, conferia-se ao plano a relevante função de principal instrumento regulador do sistema económico, apontando para um planeamento global e fortemente dirigista.¹ A redação do dispositivo, após a primeira revisão constitucional (1982), embora algo modificada, ainda acentuava tal carácter, ao vaticinar que “a organização económica e social do país é orientada, coordenada e disciplinada pelo Plano”.

Referida concepção de planeamento, denominada de *planificação tradicional*, encontrava-se fortemente apegada ao determinismo e ao economicismo tecnocrático.² Na síntese de Matus, o planeamento tradicional seria

“inicialmente uma simples técnica de projeções económicas que gradualmente se transformou em planeamento do desenvolvimento económico e social (...) tipo de planeamento que ignora todos os atores do processo social, exceto o Estado ou o governante que planeja; tem um viés autoritário e tecnocrático. Teoricamente, se inclui no campo do determinismo positivista mais simples (...) restringe-se ao económico, com projeções limitadas para o social. Ignora o mundo da política e é um simples prolongamento da teoria económica positivista”.³

Esta concepção de planeamento teria vicejado em ambiente de intenso e longo período de crescimento mundial (do pós-guerra a meado dos anos 70), de mudanças socioeconómicas mais lentas e de poucas incertezas, sendo também conhecido como *planeamento normativo*, concebido como um norte que não caberia modificar ao longo de seu período de vigência.⁴

1. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Ed., 2006. t. II, p. 131.

2. MATUS, Carlos. O plano como aposta. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006. p. 116-117. Coletânea vol. 1.

3. HUERTAS, Franco. *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: Fundap, 1996. p. 19.

4. PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planeamento governamental no Brasil e seus desafios. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento*

O texto do art. 92 da CRP (cf. RC/1982), ao tratar da força jurídica dos planos, dispunha que “o Plano tem carácter imperativo para o sector público estadual e é obrigatório, por força de contratos-programa, para outras actividades de interesse público” (n. 1) e, ainda, que “o Plano tem carácter indicativo para os sectores público não estadual, privado e cooperativo, definindo o enquadramento a que hão-de submeter-se as empresas desses sectores” (n. 2).

Nesse contexto de planeamento rígido, centralizado e dirigista,⁵ um dos mecanismos utilizados para *reforçar a eficácia jurídica do plano* foi o de o relacionar com o orçamento, de tal modo que se assegurasse “a subordinação do orçamento ao plano, única solução que tem lógica e único meio de funcionalizar a actividade financeira aos objectivos económico-sociais do Estado”.⁶

No contexto do ordenamento jurídico português desse período, procurou-se assegurar que a Lei das Grandes Opções do Plano (LGOP) tivesse primazia sobre o orçamento, que deveria se lhe constituir a fiel expressão financeira, de modo a se atingir as finalidades económico-sociais desejadas. Por isso, Moncada registrou, à época, que:

“A subordinação do orçamento à lei das ‘grandes opções’ do plano, desde o momento da preparação pelo Governo do primeiro destes dois documentos, é verdadeiramente a pedra de toque do nosso direito financeiro”.⁷

Sousa Franco, ao analisar a integração entre Orçamento e Plano pretendida pela Constituição de 1976, também constatou que se pretendia firmar a primazia do plano, própria de uma economia socializante ou de inspiração socialista.⁸

Tal concepção veio a ser consagrada no direito positivo por meio de dispositivo constitucional na Constituição da República Portuguesa (CRP), segundo o qual “o Orçamento é elaborado de harmonia com as opções do Plano e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato” (art. 108, 2, CRP).

Nesse contexto, foi elaborada a engenhosa tese doutrinária das *leis reforçadas*, de autoria de Canotilho,⁹ favorecendo o entendimento da superioridade da Lei do Plano sobre a Lei do Orçamento:

governamental. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006. p. 240. Coletânea vol. 1.

5. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. Op. cit., p. 133.

6. MONCADA, Luis S. Cabral de. Perspectivas do novo direito orçamental português. In: ———. *Estudos de Direito Público*. Coimbra: Coimbra Ed., 2001. p. 66.

7. *Idem*, p. 63.

8. SOUSA FRANCO, António L. de. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. 12. reimp. Coimbra: Almedina, 2008. vol. 1 e 2, p. 344.

9. Conforme destaca Jorge Miranda, a primeira referência às *leis reforçadas* deve-se a Gomes Canotilho, em estudo publicado em 1979. Antes de 1989, o conceito de lei reforçada era

“Relativamente às leis do plano, cedo a doutrina salientou que, se com estas leis se pretende uma racionalização global da política económica, dando coerência e certeza à utilização dos recursos económicos, então elas postulariam exigências de continuidade e estabilidade superiores às leis ordinárias normais. Justificar-se-ia, pois, a atribuição a estas leis de uma força particular e de uma ‘capacidade de resistência’ de modo tornar impossível a sua modificação ou ab-rogação a não ser por outro acto típico de igual eficácia formal em que expressamente se declarem (e não apenas de forma implícita) e ab-rogação ou alteração da lei de plano anterior”.¹⁰

Ainda segundo a doutrina das *leis reforçadas*, determinadas espécies legais seriam *supraordenadoras* em relação a outras leis, seja por se constituírem em *presuposto normativo* das segundas, seja porque as segundas as deveriam respeitar. Novamente em Canotilho:

“Certas leis ordinárias (...) impõem ou pressupõem a sua não derogabilidade por leis ordinárias posteriores. Neste caso, algumas leis ordinárias consideram-se a si próprias como leis supraordenadoras em relação a outras leis posteriores, tendo como efeito jurídico mais significativo a inversão da regra da eficácia derogatória da lei posterior”.¹¹

Canotilho, averiguando o vínculo constitucional trazido pelo ordenamento jurídico português entre plano e orçamento e a imperatividade do plano no setor público, então defendeu que:

“Aqui o vínculo da lei ordinária de plano é um vínculo constitucional. Mas a questão pode também por-se nas legislações onde não há normas constitucionais expressas nesse sentido. Também aqui se sustenta, por vezes, que a lei do orçamento é uma lei vinculada na medida em que deve estar em conformidade com uma lei de ‘valor normativo qualificado’ como é a lei do plano. Neste sentido, salienta-se a estreita conexão entre lei do plano e lei do orçamento e a subordinação desta à primeira, como meio instrumental a respeito dos fins prosseguidos pelo plano”.¹²

Anteriormente à revisão constitucional de 1989, o conceito de leis reforçadas era, tão somente, doutrinário. Contudo, a segunda revisão da carta portuguesa consagrou no direito positivo a figura do “valor reforçado” de determinadas espécies de leis. Com a quarta revisão constitucional portuguesa (1997), procurou-se eviden-

meramente doutrinário, sem respaldo no direito positivo. Tal situação se modificaria com a segunda revisão constitucional, que consagraria expressamente o “valor reforçado” de determinadas espécies normativas. (MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2004. t. V, p. 354-356).

10. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A lei do orçamento. *Boletim da Faculdade de Direito – Estudos em homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro*. Número Especial. Coimbra: Universidade de Coimbra: 1979. p. 559.

11. *Idem*, p. 558.

12. *Idem*, p. 560.

ciar o conceito¹³ das leis reforçadas: “Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas” (art. 112, 3, da atual CRP).

Em que pese a consagração, no direito constitucional positivo português, da figura das *leis reforçadas*, fato é que tanto o entendimento de que haveria uma subordinação da Lei de Orçamento à Lei das Grandes Opções do Plano quanto a própria caracterização da Lei do Plano como uma espécie de *lei reforçada* não se tornaram consenso na doutrina portuguesa.

Em estudo sobre o direito orçamentário português, datado de 1983, Cabral de Moncada já expunha alguns questionamentos acerca da hierarquia ou subordinação do Orçamento à Lei das Grandes Opções do Plano (LGOP), nos termos seguintes:

“A subordinação do orçamento à lei das grandes opções do plano deve ser encarada como exprimindo uma vinculação jurídica ou tão só política? Ficará o Governo obrigado, em matéria orçamental, a prestar atenção às directivas e prioridades da lei das grandes opções, sob pena de inconstitucionalidade material do orçamento ou apenas vinculado politicamente perante o Parlamento a respeitar os ditames daquela lei?”¹⁴

Moncada também questionava a atribuição de *força jurídica superior* à Lei do Plano, defendendo que a vinculação do orçamento à Lei das Grandes Opções seria mera *vinculação política* do Governo e, ainda, que a atenuação da hierarquia entre plano e orçamento seria aconselhada pela ciência económica, sobretudo em uma economia de mercado. Em suas palavras:

“A atenuação da rigidez da relação de subordinação que se referiu fica a dever-se, de outro ponto de vista, ao facto de a lei do plano não ter uma força jurídica superior à da lei ordinária, não constituindo um terceiro género intermediário entre a Constituição e a lei, pelo que está sempre a tempo de ser alterada, derogada ou revogada por outra lei ordinária, desde logo pela lei orçamental.

Tudo leva, pois, a crer que a vinculação do orçamento à lei do plano é uma simples vinculação política do Governo. O mesmo é dizer que na ausência de uma superioridade formal da lei das grandes opções do plano, a sua observância pelo Governo ao elaborar o orçamento não é mais do que um imperativo político. (...)

13. Canotilho, atualmente, traz a seguinte definição: “Uma lei é reforçada relativamente a outra ou outras quando apresenta um conteúdo de natureza paramétrica que deve servir de pressuposto material à disciplina normativa estabelecida por estes outros actos legislativos”. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 783).

14. MONCADA, Luís S. Cabral de. Op. cit., p. 80.

Pode, contudo, em sede interpretativa, imputar-se à lei do plano uma especial 'força de resistência passiva', superior à das restantes leis ordinárias, consistente no facto de o legislador ao aprová-la se autovincular, em termos muito embora políticos e não jurídicos, e durante o prazo da sua vigência, a não emanar legislação posterior de sinal contrário, a não ser que especialmente qualificada ou em certos casos especiais. Trata-se da problemática da lei 'reforçada', que aqui apenas pode ser aflorada.

A atenuação da rigidez da hierarquia referida é também aconselhada pela ciência económica. Não faria sentido num sistema económico caracterizado pela preponderância, apesar de tudo, dos mecanismos de mercado como é o português, que o planeamento fosse visto como um documento infalível e inalterável, insusceptível de adaptação às circunstâncias sempre em mudança".¹⁵

Tais questionamentos viriam a ser fortalecidos no bojo do processo de revisão constitucional da Carta Portuguesa, em decorrência da progressiva perda de relevância do planeamento económico e social, da desconstitucionalização de parte relevante da matéria, bem como da alteração do carácter de instrumento privilegiado de que o planeamento se revestia inicialmente.¹⁶ Nesse contexto, em função da consagração da economia de mercado pela ordem constitucional, os planos terminam por assumir *função complementar*, sem qualquer pretensão de se substituírem à coordenação da atividade económica pelo mercado.¹⁷

Como destaca Sousa Franco, a evolução do sistema constitucional português referente aos planos e ao orçamento indica a progressiva mudança de um sistema normativo fortemente dirigista, com a figura do plano ocupando lugar de destaque, para um sistema flexível com planos múltiplos, em um ambiente que consagra a economia de mercado. Em suas palavras:

"No texto de 1976, se bem que se não consagrasse a *planificação socialista*, atribuindo ao plano o papel de principal instrumento regulador do sistema económico (em detrimento do mercado), apontava-se para um *planeamento* global fortemente *dirigista*, com traços acentuados de *imperatividade* sobre largas zonas da actividade económica e social e acentuada lógica de *centralização*. Após a revisão de 1982, o texto constitucional, algo incoerente e semeado de ambiguidades, parecia consagrar um sistema de *planeamento global misto*. A revisão de 1989 aponta para um *sistema flexível de planos múltiplos*, como mero instrumento racionalizador de intervenção do Estado e das políticas económicas em que esta se explicita".¹⁸

15. Idem, p. 82-83.

16. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. Op. cit., p. 131-132.

17. Idem, p. 132.

18. SOUSA FRANCO, António L. de. Op. cit., p. 403.

No que se refere ao relacionamento plano e orçamento, as revisões constitucionais parecem afrouxar, paulatinamente, os liames entre os dois institutos, como se constata pela análise das modificações levadas a efeito. Assim é que o art. 108, 2, da CRP (com redação dada pela primeira revisão constitucional, de 1982) que dispunha que: “O Orçamento é elaborado de harmonia com as opções do Plano e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato”, sofreu modificações, inclusive em sua numeração, que culminaram com a nova redação dada pela revisão constitucional de 1997, segundo a qual: “O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato” (art. 105, 2, da atual CRP).

Nesse sentido, destaca Jorge Miranda, que se deve

“assinalar a crescente perda de importância do Plano, tendo desaparecido qualquer veicidade que, de resto, nunca teve execução prática de subordinação formal da Lei do Orçamento à Lei do Plano, apenas existindo agora uma referência à harmonização do Orçamento com as grandes opções em matéria de planeamento”.¹⁹

Reforça, ainda, tal entendimento, a eliminação do art. 92 da CRP, levada a efeito pela revisão constitucional de 1989, que dispunha: “O Plano tem carácter imperativo para o sector público estadual e é obrigatório, por força de contratos-programa, para outras actividades de interesse público” (n. 1); e “o Plano tem carácter indicativo para os sectores público não estadual, privado e cooperativo, definindo o enquadramento a que hão-de submeter-se as empresas desses sectores” (n. 2).

Nesse ponto, deve-se proceder à diferenciação existente, no ordenamento português, entre Lei das Grandes Opções do Plano (LGOP) e plano propriamente dito, visto que a ordem jurídica portuguesa prevê uma *estrutura dualista* em que a *lei das grandes opções do plano* não se confunde com o *plano propriamente dito*.

Assim é que, aprovada, sob proposta do Governo, a *lei das grandes opções do plano*, pela Assembleia da República, posteriormente, se insere no âmbito da competência administrativa do Governo a elaboração do *plano propriamente dito*. Nas palavras de Jorge Miranda e Rui Medeiros, “o sistema de planeamento nacional assenta na distinção entre as leis das grandes opções e os planos de desenvolvimento económico e social”.²⁰

A quarta revisão constitucional (1997) deixou assentada a opção *dualista* ao prever que os *planos* deveriam ser elaborados de harmonia com a *lei das grandes opções*, nos termos seguintes: “Os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respectivas leis das grandes opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial” (art. 91, 1).

19. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. Op. cit., p. 231.

20. Idem, p. 137.

Note-se que, por sua vez, o orçamento deverá ser elaborado em harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento (art. 105, 2, da atual CRP). Assim, tal dispositivo evidencia o relacionamento que deverá existir entre Orçamento e Lei das Grandes Opções do Plano (LGOP), conforme salienta a doutrina portuguesa.

Contudo, no que se refere à relação *plano propriamente dito e orçamento*, os planos dependem da consignação dos recursos financeiros no Orçamento do Estado. Como destacam Jorge Miranda e Rui Medeiros:

“No que se refere à relação entre os planos de desenvolvimento económico e social e o orçamento do Estado [...] sendo constitucionalmente elaborados e aprovados pelo Governo no exercício de uma competência administrativa, os planos, na medida em que a sua execução envolva a realização de despesas do Estado (incluindo fundos e serviços autónomos), estão subordinados, nos termos gerais, ao Orçamento do Estado”.²¹

Portanto, há que se indagar qual o real significado da afirmação constitucional da Carta Portuguesa de que o Orçamento é elaborado em harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Expressa, tal comando constitucional, a existência de subordinação do Orçamento à Lei das Grandes Opções do Plano? Como destacado, a doutrina portuguesa diverge a tal respeito, podendo-se verificar, basicamente, a existência de duas correntes doutrinárias distintas: a primeira, que aponta a existência de vinculação jurídica própria, por meio da subordinação do orçamento à lei das grandes opções e a segunda, que entende existirem lógicas diferenciadas a presidirem a elaboração dos referidos diplomas legais e uma relação fundada, antes de mais nada, em coordenação. Senão, vejamos.

Jorge Miranda, em primeiro lugar, não inclui, entre as leis reforçadas, a lei das grandes opções do plano.²² Isso porque as leis das grandes opções não se apresentam como leis que constituem pressuposto normativo necessário da lei do orçamento, visto que a lei do orçamento “pela sua relevância política, jurídica e económica-financeira, vale por si (arts. 105 a 107 da Constituição) e a falta de sujeição a vinculações provenientes de outras leis não impede a sua aprovação”.²³

Ademais, inclina-se a considerar a existência de diferentes lógicas político-económicas a presidirem a formulação das leis do Orçamento e das grandes opções do Plano, bem como a existência de uma *relação de coordenação*, mais do que uma lógica hierárquica, de subordinação do orçamento à lei das grandes opções. Em suas palavras:

“Embora o orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento (art. 105, 2), mais do que subordinação, haverá aqui co-

21. Idem, p. 143.

22. MIRANDA, Jorge. Op. cit., p. 362.

23. Idem, p. 369.

ordenação ou harmonização. Aliás, sendo a lei das grandes opções qualitativa e genérica e a do orçamento quantitativa e específica, seria difícil conceber, quanto à essência de ambas, contradição jurídica, mas apenas, quando muito, diferentes lógicas político-económicas.”²⁴

Guilherme d'Oliveira Martins et al. também não reconhecem à LGOP valor reforçado em sentido próprio, conjugando do reconhecimento da existência de uma *relação de coordenação*, mais do que de subordinação. Nesse sentido, apenas as linhas orientadoras da LGOP deveriam ser seguidas pela Lei de Orçamento.²⁵

A crítica de Sousa Franco ao entendimento do plano como instrumento racionalizador global e hierarquicamente superior ao orçamento é, contudo, a mais incisiva. Em sua visão:

“A prática, todavia, desde 1976 até ao presente, poucas variações sofreu: os planos sempre foram – quando existiram (...) – documentos vazios e *formais*, de modo nenhum o centro e o programa das grandes políticas económicas; apenas um instrumento verbal de cumprimento dos preceitos constitucionais procedimentais, passando as grandes políticas económicas (quer de estabilização-austeridade, quer de desenvolvimento-reestruturação) quase por completo à margem dele. Os instrumentos avulsos (leis ou programas *ad hoc*) e a sua própria discricionariedade casuística da burocracia é que consubstanciavam essas políticas sem plano e contra ele; o único instrumento racionalizador global era, apesar de tudo, o Orçamento do Estado (e tanto mais quanto mais único e universal). O esforço interpretativo e a respectiva argumentação de suporte, que fizemos em textos anteriores, parecendo, às vezes ir contra o discurso constitucional (de 1976 e até, em parte, de 1982) acerca do plano, não era mais, em nosso entender, do que a harmonização do sentido útil desse discurso verbalista com duas realidades: a lógica da economia de mercado (sempre dominante e confirmada, se preciso fosse, pela adesão à CEE, efectiva em 01.01.1986) e a realidade efectiva do planeamento. Não há, entendemos sempre, discurso normativo que prevaleça quando a realidade prática a 100% o contraria: para ‘modificar’ ou ‘reger’ (normar) a realidade, o Direito não pode divorciar-se dela, como que em esquizofrenia; tem, sim, que lhe aderir mesmo para a modificar”.²⁶

Ao questionamento da prevalência jurídica entre Lei das Grandes Opções e Orçamento, defende:

“Esta ‘harmonia’ supõe subordinação do Orçamento às grandes opções do plano anual (...)? Ou significa mera coordenação (harmonia biunívoca) das duas reali-

24. Idem, p. 363.

25. MARTINS, Guilherme d'Oliveira; MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira; MARTINS, Maria d'Oliveira. *A lei de enquadramento orçamental anotada e comentada*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2009. p. 115.

26. SOUSA FRANCO, António L. de. Op. cit., p. 404.

dades, sem prevalência jurídica de nenhuma? Inclinamo-nos no segundo sentido. É ele que vai ao encontro da evolução da disciplina jurídica recente do plano, de igual natureza das leis com inexistência de precedência jurídica da lei do plano relativamente à do orçamento (tem havido orçamentos sem plano; antes do plano; não indagamos agora se contra ele...) e da prevalência prática, com independência jurídica, da Lei do Orçamento do Estado. Aliás, sendo a Lei das GOPs qualificada e genérica e a do orçamento quantitativa e específica – seria difícil conceber quanto à essência de ambas (e é isso que visa o art. 108, 2) contradição jurídica, mas apenas, quando muito, diferentes lógicas político-económicas – do que não poderia decorrer qualquer sanção jurídica, ao menos neste plano. (...)

Concluímos, pois, que a harmonização do Orçamento com a Lei das Grandes Opções do Plano anual (art. 108, 2) exprime uma directriz incidente sobre a harmonização coerente dos respectivos conteúdos, no plano político-económico, mas não estabelece relação de precedência ou prevalência jurídica entre as duas leis. Aliás, sobretudo após 1989, a completa inoperância, vaguidade e verbalismo das Grandes Opções do Plano – que até como expressão de política económica se tornaram inúteis e irrelevantes – só levanta uma questão: qual o valor real de tal ‘lei’?²⁷

A doutrina que considera a existência de uma vinculação jurídica entre lei do plano e orçamento, defendendo a relação de subordinação entre as duas leis, tem, como representante principal, J. J. Gomes Canotilho. Todavia, há que se ressaltar que, seja em decorrência das sucessivas revisões constitucionais portuguesas ou mesmo da evolução doutrinária relativa ao tema, mesmo Canotilho não deixa de reconhecer uma *baixa densidade normativa* das grandes opções do plano, ou, para utilizar a nomenclatura proposta por Blanco de Moraes, de uma *parametricidade de intensidade mínima ou débil*.²⁸

“A submissão do orçamento à lei do plano sublinha a concepção constitucional do orçamento como função e instrumento da política económica. Estabelecendo as grandes opções do plano as orientações básicas do plano de actividade do Estado para o ano seguinte, o orçamento deve proporcionar os necessários meios financeiros para as implementar.

Resta saber se se trata de uma vinculação jurídica (tornando inválido o orçamento na parte em que contrariar o plano) ou somente de uma vinculação política, não justificável e só censurável em sede política, prevalecendo sempre o orçamento. A formulação do preceito e a importância constitucional do plano apontam decididamente para a primeira perspectiva. É de assinalar, todavia, que a baixa densidade normativa das grandes opções do plano dificilmente será de molde a aferir uma

27. Idem, p. 406.

28. BLANCO DE MORAIS, Carlos. *As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*. Coimbra: Coimbra Ed., 1998. p. 794-795 e 798-799 Apud MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. Op. cit., p. 141-143.

real contradição entre a lei do plano e o orçamento. No entanto, se, como é usual, as grandes opções do plano contiverem expressas prioridades de investimento público, então é evidente que se orçamento não proporcionar verbas para essas áreas estaremos perante uma clara infracção da lei do plano”.²⁹

Acrescente-se, ainda, que o próprio Tribunal Constitucional português, no Acórdão 529/2001, além de não se haver posicionado sobre a qualificação da *lei das grandes opções* como espécie do género *leis reforçadas*, deixou assentada que eventual condicionamento a que as *leis das Grandes Opções do Plano* sujeitam outros atos possui *intensidade mínima ou fraca*, acrescentando o registro do progressivo e patente decréscimo da relevância constitucional e da normatividade, em sentido material, do plano, que foi operado na Constituição da República, ao longo das sucessivas revisões.³⁰

Como visto, a evolução do entendimento jurídico em Portugal das relações entre Lei das Grandes Opções do Plano e Lei do Orçamento terminou por evidenciar duas correntes doutrinárias. Parte da doutrina alinha-se ao entendimento de Canotilho, que, muito embora defenda uma relação de subordinação da Lei do Orçamento à LGOP, o faz salientando a *baixa densidade normativa* desta última. Contudo, nos parece que a maior e mais expressiva corrente doutrinária, que tem como expoentes Sousa Franco, Moncada, Jorge Miranda e Guilherme d'Oliveira Martins, aponta para a existência de uma *relação de coordenação* entre instrumentos que possuem diversas lógicas político-econômicas.

Assim, cumpre-nos, neste momento, adentrar o exame dos institutos brasileiros de planejamento e orçamento, de modo a se extrair, ao final, a natureza dos vínculos que unem o Plano Plurianual ao Orçamento.

3. PANORAMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E A DOUTRINA DA HIERARQUIA E SUBORDINAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, prevê, no art. 165, a existência de três leis ordinárias, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que consubstanciam peças relevantes do sistema de planejamento e orçamento: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual.³¹

29. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. rev. Coimbra: Coimbra Ed., 2007; e ———. ———. 1. ed., São Paulo: Ed. RT, 2007. vol. 1. p. 1106-1107.

30. Conforme Acórdão 529/2001 do Tribunal Constitucional português. Disponível em: [http://w3.tribunalconstitucional.pt/Acordaos/Acordaos01/501-600/52901.htm]. Acesso em: 05.12.2010.

31. Muito embora em relação a tais projetos existam particularidades próprias que diferenciam sua tramitação legislativa, o texto constitucional deixa claro que se submetem às

O conteúdo da lei do plano plurianual encontra-se evidenciado no art. 165, § 1.º, da CF/1988, segundo o qual àquele incumbe 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”.

Complementando-lhe os delineamentos normativos constitucionais, o art. 166, § 1.º, do texto constitucional pátrio deixa assentado 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”.

Por sua vez, o conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias encontra-se estampado no art. 165, § 2.º, do texto constitucional, segundo o qual “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

A seu turno, a lei orçamentária anual compreenderá, nos termos do art. 165, § 5.º, da Carta de 1988, o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (inc. I), o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (inc. II), e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (inc. III).

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, § 7.º, CF/1988).

Ademais, somente podem ser aprovadas emendas ao projeto de lei do orçamento anual caso se revelem “compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (art. 166, § 3.º, I, CF/1988). No mesmo sentido, as emendas apresentadas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não podem ser aprovadas “quando incompatíveis com o plano plurianual” (art. 166, § 4.º, CF/1988).

Plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, contudo, não esgotam os instrumentos brasileiros de planejamento e orçamento. Efetivamente,

normas gerais relativas ao processo legislativo. Exatamente, por isso, o art. 166, § 7.º, da CF/1988, assevera que “aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo”.

existe no texto constitucional uma multiplicidade de planos,³² entre os quais se incluem planos nacionais e regionais de desenvolvimento, planos setoriais plurianuais (*plano nacional de educação, plano nacional de cultura e plano nacional de reforma agrária*), além do Plano Plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

Exatamente por isso, a Carta Política de 1988 também pretendeu instituir determinados vínculos entre os planos nacionais, regionais e setoriais com o plano plurianual, conforme deixa claro o art. 165, § 4.º, da CF/1988, que dispõe “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual”.

Ademais, o constituinte não pretende uma atuação indiferente entre os diversos instrumentos de planejamento previstos ao longo do texto constitucional. Ao contrário, todos se encontram orientados para o alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme prescreve a nossa Carta Política.³³

Assentado que a Constituição de 1988 pretendeu estabelecer liames entre as ferramentas de planejamento e orçamento [planos constitucionais, plano plurianual (PPA), diretrizes orçamentárias (LDO) e orçamento anual (LOA)], há que se investigar qual a natureza daqueles vínculos, bem como de suas consequências para o sistema constitucional de planejamento e orçamento.

Com supedâneo na noção de planejamento rígido, estático e imutável, que se convencionou denominar de *planejamento normativo*, desenvolveu-se, entre nós, corrente doutrinária que advoga a existência de uma relação de hierarquia entre

32. O Plano Plurianual (PPA) não se constitui no único plano previsto em nossa Constituição. Nem mesmo se configura como o único plano plurianual previsto no texto constitucional. O Título VIII (Da Ordem Social) do texto constitucional de 1988 também prevê planos plurianuais, de que são evidentes exemplos o plano nacional de educação, de duração plurianual, a ser estabelecido por meio de lei visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público, conforme prescreve o art. 214, *caput*, da CF/1988. No mesmo sentido, o art. 215, § 3.º, prevê o estabelecimento, por meio de lei, do plano nacional de cultura, também de duração plurianual, que deve visar ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público relativas à matéria. Inclua-se, ainda, o art. 188 da CF/1988, que também evidencia a previsão do constituinte relativamente ao desenvolvimento de um plano nacional de reforma agrária. O constituinte de 1988 também previu a existência de planos regionais, conforme se depreende da leitura dos arts. 43, § 1.º, II, e 159, I, c, da CF/1988. Os planos regionais, conforme a redação constitucional, são integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social (art. 43, § 1.º, II, da CF/1988).

33. Como prevê o art. 3.º da CF/1988: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

plano plurianual e lei orçamentária. Nesse diapasão, a referida corrente doutrinária 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)”.³⁴ (grifos nossos)

No mesmo sentido:

“*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)”.³⁵ (grifos nossos)

Ives Gandra da Silva Martins e Celso Bastos apresentam linha de raciocínio assemelhada:

“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”.³⁶

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 determinados 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:

“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

34. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 266.

35. LEISTER, Margareth. Art. 167. In: MACHADO, Antonio Cláudio da Costa (org.); FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. (coord.). *Constituição Federal interpretada*. Barueri: Manole, 2010. p. 954.

36. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. vol. 6. t. II. p. 204-205.

nação 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'.³⁷

A doutrina da hierarquia e da subordinação também fundamentou a leitura de uma relação rígida e estática entre os planos nacionais, regionais e setoriais e o PPA, em decorrência de uma leitura literal do disposto no art. 165, § 4.º, da CF/1988 que prevê: "Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual". Em consonância com tal entendimento os planos previstos na Constituição deveriam *obediência* aos ditames do PPA, uma vez que a elaboração dos demais planos deveria ser feita em consonância com o plano.

Em que pesem as leituras da verticalização e hierarquização das leis orçamentárias, existem aqueles que questionam a existência de tal espécie de vínculos, como se nota das observações feitas por Greggianin:

"Não existe, ou é muito tênue, a cadeia vertical, hierarquizada e monolítica PPA/LDO/LOA. O que predomina é uma relação angular (PPA/LOA e LDO/LOA), flexível e com vértice na LOA, com subsistemas de funções diferenciadas, quais sejam:

- a) função planejamento governamental (realizações e metas físicas), realizada – ainda que de forma pouco efetiva – predominantemente pelo subsistema PPA/LOA;
- b) função planejamento financeiro e orçamentário, realizada de forma efetiva pelo subsistema LDO/LOA, com precedência da LDO, reforçado pelos preceitos da LRF".³⁸

Dessa forma, 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*

37. SANTA HELENA, Eber Zoehler. *O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional. Versão 2006. Jus Navigandi*, ano 9, n. 422, 2, Teresina, set. 2004. Disponível em: [http://jus.uol.com.br/revista/texto/5611]. Acesso em: 01.12. 2010.

38. GREGGIANIN, Eugenio. *Reforma orçamentária – Efetividade do sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA)*. Estudos e Notas Técnicas 2005. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. p. 7. Disponível em: [www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo300.pdf]. Acesso em: 30.11.2010.

subordinação entre determinadas leis em relação a outras, ou se, por outro lado, os liames existentes apontam para uma *relação de coordenação*, como sugerido pela moderna doutrina portuguesa, em que as relações entre as ferramentas se pautam pela *ausência de hierarquia normativa* e, sim, 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.

4. PLANO PLURIANUAL E ORÇAMENTO: ESCOPO, EXTENSÃO E ESPECIFICIDADES

A Constituição brasileira de 1967 previa a figura de planos nacionais e regionais, do orçamento anual e de orçamentos plurianuais (art. 46, II e III, da CF/1967). No que se refere aos orçamentos plurianuais, o seu art. 63, parágrafo único, dispunha que “as despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais, de investimento, na forma prevista em lei complementar”. Analisando o dispositivo, Pontes de Miranda já destacava que:

“As despesas de capital podem ser insertas em orçamento para períodos pluri-riensais. Isso significa ter o art. 60, parágrafo único, o caráter de *ius dispositivum*, e não de *ius cogens*. Há despesas de capital que não se estendem a dois ou mais anos.

A lei complementar há de dizer como se tem de incluir nos orçamentos plurie-nais de investimento as despesas concernentes a capital”.³⁹

Por sua vez, o art. 65, § 4.º, da Carta Política de 1967, ao procurar relacionar o orçamento anual com o orçamento plurianual de investimento (OPI) estabeleceu que “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”.

A EC 1/1969 trouxe nova redação ao referido dispositivo, que passou ao art. 62, § 3.º, *in verbis*: “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”.

39. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 1970. t. III, p. 203-204.

É sintomática a semelhança do referido dispositivo com a redação do art. 167, § 1.º, da CF de 1988, que estabelece 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”.

As duas principais diferenças correm por conta da alteração do orçamento plurianual de investimento (OPI) que cedeu lugar ao Plano Plurianual (PPA) na nova ordem constitucional brasileira,⁴⁰ e da necessidade de fixação, pela lei que autorizasse o investimento plurianual, do montante das dotações anuais que constariam do orçamento, expressão esta que foi retirada do texto.

Giacomoni, ao realizar o resgate histórico do orçamento plurianual de investimento, salienta que o OPI terminou por se constituir em mera formalidade, sendo elaborado de forma burocrática e sem maior empenho, principalmente pelo fato de que sua programação *não tinha caráter de autorização plurianual para a realização de despesas*. Em suas palavras:

“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 (...)

– A programação integrante do OPI não tinha caráter de autorização plurianual para a realização das 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 valor intrínseco”⁴¹

Assim, muito embora a nomenclatura utilizada pelo texto constitucional anterior transmitisse a ideia de que se tratava de *orçamento*, de fato não era o que ocorria visto que as autorizações anuais para a realização das despesas deveriam estar previstas no orçamento anual. Portanto, o OPI não era um *autêntico orçamento plurianual*,⁴² ou seja, não autorizava a realização de despesas para além de um exercício financeiro; simplesmente *vedava a realização dos investimentos plurianuais que não estivessem previstos em seu corpo normativo*, como se nota do seguinte ensinamento de Pontes de Miranda:

40. Como destaca Bijos, “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”. Cf. Bijos, Paulo Roberto Simão. *Direito orçamentário na Constituição Federal de 1988*. Brasília: Gran Cursos, 2010. p. 60.

41. GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 214.

42. Como também destaca Bijos ao investigar o OPI, é necessário que se tenha cautela na identificação do orçamento plurianual de investimentos como representante de um efetivo orçamento plurianual. Cf. Bijos, Paulo Roberto Simão. Op. cit., p. 60.

“Se o projeto, o programa, ou a despesa implica destinação de verba para mais de um ano, somente pode constar do orçamento anual, se o projeto ou programa foi iniciado, ou se a obra foi contratada *depois* de inclusão no orçamento para o pluriênio, ou com prévia lei que o estabeleça e fixe o montante das verbas que tem de constar do orçamento, durante todo o prazo para a execução. Assim, se se tratar de projeto ou programa, tem de ter havido (a) lei que o autorizou e fixou o quanto das verbas anuais, para todo o prazo para a execução, (b) a inclusão no orçamento plurienal de investimento, (c) *ainda* não se ter iniciado. Se se trata de obra, o início depende de lei, que a autorize e fixe o quanto das verbas anuais, até que se leve a termo o contrato, e de ter havido o contrato antes de qualquer inserção no orçamento plurienal, pois somente após isso é que se pode incluir em cada orçamento anual”.⁴³

Longo foi o processo de gestação do Plano Plurianual (PPA) durante os trabalhos da Constituinte brasileira de 1987/1988 em comparação com os demais instrumentos de planejamento e orçamento que viriam a ser consagrados no texto constitucional. Não obstante o eixo conceitual do PPA tenha orbitado em torno da ideia de *correlacionar e integrar planos e orçamentos*,⁴⁴ o âmbito de abrangência do plano plurianual foi crescendo paulatinamente::

“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”.⁴⁵

Encerrados os trabalhos da Constituinte, o texto constitucional sacramentou, no art. 165, § 1.º, o conteúdo do PPA, de maneira a 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”.

Todavia, a discussão acerca da extensão e do conteúdo do plano plurianual não se encerrou com a promulgação do texto constitucional de 1988, evidenciando a falta de consenso em torno desses contornos, revelada por divergências técnicas e doutrinárias, e a necessidade de um longo processo de amadurecimento e experimentação. A *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

43. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Op. cit., p. 207.

44. AFONSO, José Roberto Rodrigues. Memória da Assembléia Constituinte de 1987/1988: as finanças públicas. *Revista do BNDES* n. 11, p. 14, jun. 1999.

45. Idem, *ibidem*.

se espera de um orçamento. Nesse sentido, os questionamentos apresentados por Selene P. Nunes são bastante elucidativos:

“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, § 1.º, 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, incompressíveis. 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”.⁴⁶

James Giacomoni também levantou dúvidas quanto à abrangência da expressão *programas de duração continuada*:

“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 compreenderia, praticamente, todas as ações da administração pública”.⁴⁷

A estruturação e organização prática do plano plurianual na esfera federal terminou *contaminada* por tais conflitos, gerando um diagnóstico comum a muitos

46. NUNES, Selene Peres P. A revisão da Lei 4.320/1964 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*. n. 05. p. 36. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jun. 2007.

47. GIACOMONI, James. Op. cit., p. 217.

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 e no diagnóstico de Almeida e Nerosky, respectivamente, ilustram bem as deformações práticas geradas na construção do plano plurianual:

“(...) caráter estritamente formal dos PPAs produzidos nos últimos 15 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 (...)”.⁴⁸

“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”.⁴⁹

Efetivamente, convém salientar que plano e orçamento cumprem funções distintas, muito embora complementares. Esta foi, inclusive, a razão pela qual o cons-

48. SANCHES, Osvaldo Maldonado. Alguns imperativos da reforma orçamentária. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*. n. 05. p. 57-58. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jun. 2007.

49. ALMEIDA, Antônio Júlio; NEROSKY, Luiz Carlos. *Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma. Projeto EuroBrasil 2000*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, maio-jun. 2006. p. 65.

tituinte de 1988 previu instrumentos diferenciados. Não haveria qualquer sentido em simplesmente duplicarem-se institutos que apresentariam a mesma função.

Assim é que a lei de orçamento deve discriminar todas as receitas e despesas,⁵⁰ ou, em outras palavras, ser *ampla e exaustiva*. 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 despesas.⁵¹

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 que desejariam existir entre o PPA e o Orçamento.

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.

5. PLANO PLURIANUAL E DEMAIS PLANOS CONSTITUCIONAIS: COMPETÊNCIAS E FINALIDADES

O texto constitucional brasileiro prevê a existência de diversos planos, de que são exemplos os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, o plano nacional da educação, o plano nacional de cultura, além do próprio plano plurianual.

Partindo-se da premissa de que o legislador constituinte pretendeu criar planos diferenciados, com características próprias e particulares, há que se identificar o

50. Arts. 2.º e 4.º da Lei 4.320/1964.

51. 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/1988). Relembre-se, ainda, o art. 4.º da Lei 4.320/1964, 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 2.º”.

escopo de cada um deles, de modo a salientar uma esfera de competência específica para o PPA, bem como para cada espécie de planos mencionados.

Giacomoni procurou separá-los em dois grandes grupos:

“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 43/1969. 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 Dec.-lei 200/1967”.⁵²

De forma geral, podem-se identificar dois núcleos diferenciais basilares dos vários planos: (a) sua extensão temporal; e (b) sua extensão material. O primeiro deles pretende diferenciar os planos em conformidade com o seu horizonte temporal, conforme seja de curto, médio ou longo prazo; por sua vez, o núcleo material separa os planos de acordo com o enfoque amplo ou setorializado de que se revistam, em atenção às matérias que pretendam regular.

No que se refere à extensão temporal, o PPA se caracteriza por ser um *plano de médio prazo*, sintonizado mais com o período de mandato do Chefe do Poder Executivo e com a concepção de plano de governo do candidato eleito.⁵³ Por sua vez, os planos nacionais de educação e de cultura são elaborados para abranger um período mais longo, qual seja, de 10 anos.⁵⁴

No que pertine à extensão material, enquanto os planos setoriais devem se aprofundar no exame dos objetivos específicos de interesse (educação e cultura, por exemplo), o plano plurianual se encontra associado com uma lógica de conexão e de integração dos vários planos com o orçamento. Assim, o plano plurianual possui um âmbito de abrangência material bem distinto dos revelados pelos planos setoriais.

Para que os diversos planos constitucionais possam ser devidamente articulados e integrados, o legislador constituinte previu, no art. 165, § 4.º, da CF/1988 que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual”. Nesse caso, as dúvidas se originam da interpretação que, às vezes, tem sido atribuída à expressão “em consonância”.

52. GIACOMONI, James. Op. cit., p. 230.

53. Idem, *ibidem*.

54. O texto constitucional somente se refere a um plano nacional de educação, de duração plurianual, sem mencionar o prazo de vigência (art. 214, *caput*, da CF/1988). Todavia, o art. 1.º da Lei 10.172, de 09.01.2001, que instituiu o *Plano Nacional de Educação*, definiu-lhe a duração de 10 anos. O mesmo ocorreu com o plano nacional de cultura, que teve fixada sua duração de 10 anos pelo art. 1.º da Lei 12.343, de 02.12.2010.

Nosso entendimento é o de que o legislador constituinte não pretendeu que os planos previstos na Constituição devessem *obediência* aos ditames do PPA. Ou seja, não estabeleceu ou instituiu uma relação de *hierarquia* entre os planos nacionais e regionais de desenvolvimento e planos plurianuais setoriais e o PPA, inclusive porque possuem lógicas e conteúdo diferenciados. O sentido do texto constitucional pretende instituir, na verdade, relações pautadas pela *articulação e coordenação*, que permitam o alcance das finalidades desejadas.

Ademais, todos esses planos colmatam matéria entregue ao domínio das respectivas leis diretamente pelo texto constitucional. Assim, tais *leis de planos*, específicas, são editadas para normatizar um determinado e circunscrito *campo normativo constitucional*, encontrando-se no mesmo patamar hierárquico, muito embora com espectros competenciais próprios e indelegáveis. Mencione-se, ainda, o fato de possuírem *diferentes extensões temporais e materiais*, que não permitem que se *encaixem* no formato do PPA, seja em decorrência dos prazos diferenciados ou em consequência do grau de profundidade temática.

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. 3.º da CF/1988).

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.

6. NATUREZA DOS VÍNCULOS: DA SUBORDINAÇÃO À COORDENAÇÃO

Como se verificou no tópico 2 deste artigo, a moderna doutrina portuguesa se inclina a considerar a existência de uma *relação de coordenação* entre Lei das Grandes Opções do Plano e Lei do Orçamento, considerando-se que tais instrumentos possuem diversas lógicas político-econômicas. A contraposição entre Lei das Grandes Opções do Plano, qualitativa e genérica, e a Lei do Orçamento, quantitativa e específica, não permitiria a extração de contrariedade ou infração jurídica. Portanto, muito mais do que hierarquia e subordinação, os vínculos existentes entre os dois instrumentos se pautariam pela horizontalidade e coordenação.

No caso brasileiro, também se identificou a existência de diversas lógicas a presidirem a formulação do plano plurianual e do orçamento. Entre nós, 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, a exemplo de Portugal, relações que se fundam, antes de mais nada, em coordenação.

Os motivos que nos levam a defender a existência de uma *relação horizontal* entre os instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento e orçamento, pautada pela *coordenação e integração*, são os seguintes: (a) a insuficiência do *planejamento normativo* para dar conta de um ambiente crescentemente instável e volúvel; (b) a existência de *distintos campos de competência* a serem colmatados pelos instrumentos de planejamento e orçamento; (c) a *inexistência de hierarquia entre as leis* que instituem os vários instrumentos de planejamento e orçamento; e (d) 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*.

Considerando a primeira ordem de argumentos, deve-se salientar que o planejamento normativo, rígido e estático, que se pretende imutável ao longo do tempo, encontra-se em franca decadência, visto que sua inflexibilidade se mostra incompatível com uma sociedade que experimenta rápidas transformações e que demanda instrumentos normativos maleáveis.⁵⁵ Ademais, nos encontramos em um ambiente que consagra 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,⁵⁶ antes, possuem uma função complementar.

O fato de o texto constitucional ter asseverado que o planejamento é “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (art. 174, CF/1988) não implica aceitar as premissas de imutabilidade pretendidas pelo *planejamento normativo ou tradicional*. Ao contrário, o planejamento rígido, centralizado e determinista (*planejamento normativo*) tem sido severamente criticado por se

55. Exatamente por isso sustenta Moncada que: “Assim é que a eficácia subentende uma modificação do próprio conteúdo legislativo, que há que tornar mais dúctil e maleável. A hipótese legislativa que vai condicionar a Administração deve apresentar-se como relativamente indeterminada, ao jeito da directiva, *standard* ou *guide-line*, de modo a não precluir a adaptabilidade a novas situações, de que se falava atrás, e que está na razão directa da própria eficácia. Como problema legislativo a eficácia não requer apenas certa autocontenção dos ímpetus regulamentadores do legislador, de que sempre a Administração acaba por beneficiar, em termos do alargamento do espaço de manobra que lhe assiste, requer também especiais cuidados no tratamento legislativo das matérias. Menos legislação, porventura, mas, seguramente, melhor legislação” (MONCADA, Luis S. Cabral de. *Direito público e eficácia*. In: ———. *Estudos de Direito Público*. Coimbra: Coimbra Ed., 2001. p. 175).

56. Como destaca Grau, “são inconfundíveis, de um lado o *planejamento da economia* – centralização econômica, que importa a substituição do *mercado*, como mecanismo de coordenação do processo econômico, pelo *plano* – de outro o *planejamento técnico de ação racional*, cuja compatibilidade com o mercado é absoluta” (GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, p. 304-306).

revelar demasiadamente simples para lidar com uma realidade excessivamente complexa.⁵⁷

O segundo motivo para a defesa das relações de coordenação e integração entre as ferramentas constitucionais atenta para o fato de que, juridicamente, as diversas leis de planejamento e orçamento procuram colmatar esferas próprias e distintas de competência atribuídas pelo 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 específico.⁵⁸ Nesse sentido, o conteúdo constitucional do PPA encontra-se previsto nos arts. 165, § 1.º, e 167, § 1.º, CF/1988; os delineamentos constitucionais da lei de diretrizes orçamentárias⁵⁹ foram fixados por meio dos arts. 165, § 2.º, e 169, II, CF/1988; as matérias que competem à lei orçamentária anual encontram-se no art. 165, §§ 5.º, I, II e III, 6.º e 8.º, da CF/1988.

O mesmo ocorre com as *leis de planos* que se encontram em outros Títulos do texto constitucional brasileiro. Em primeiro lugar, o art. 174, § 1.º, 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/1988; da *lei do plano nacional de cultura* no art. 215, § 3.º e I a V, CF/1988. A previsão do plano de reforma agrária encontra-se no art. 188, *caput*, da CF/1988. 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.

Sendo normas específicas, ou seja, normas especiais com campo de competência e matérias próprias e irredutíveis, cada uma delas somente pode ser alterada por

57. HUERTAS, Franco. Op. cit., p. 58-59.

58. 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, § 9.º, da CF/1988, 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 4.320/1964.

59. Note-se, ainda, que o fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) 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.

uma lei especificamente editada para proceder às alterações que se façam necessárias. Não se pode pretender cuidar do conteúdo constitucional relativo ao plano plurianual por meio da lei orçamentária anual; do mesmo modo, não se pode tratar da matéria orçamentária que deve estar prevista na LOA por meio da lei do plano plurianual. O mesmo se dá em relação às diretrizes orçamentárias, com conteúdo próprio e particular, que não pode ser invadido pela lei do plano plurianual ou pela lei orçamentária.

Ainda mais: não se discute, também, que a lei que institui o plano nacional de educação ou o plano nacional de cultura sejam leis especificamente editadas para tratar e cuidar dos temas e matérias que lhe são próprios, vedando-se que por meio de outra lei específica do sistema de planejamento e orçamento se procure normatizar os conteúdos que se encontram em seu âmbito de incidência material.

O terceiro argumento para a linha interpretativa defendida neste artigo destaca que, 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:

“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”.⁶⁰

Referido entendimento encontra-se alinhado e devidamente pacificado em nossa Corte Suprema,⁶¹ que também sustenta a *inexistência de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária*, pautando-se pela doutrina que defende *campos competnciais próprios*. Se tal ocorre no debate entre lei complementar e lei ordinária, com maior razão há de ser utilizado no confronto entre distintas *leis ordinárias*, que preenchem campos de competência específicos e que, portanto, pautam-se pela inexistência de qualquer relação de hierarquia ou subordinação.

O último argumento para a defesa das relações de coordenação e integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento pretende evidenciar que, do fato de existir a necessidade de compatibilidade entre os referidos instrumentos, não se

60. TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 150.

61. Ver ADIn 789, j. 19.12.1994, rel. Min. Celso de Mello e RE 419.629/DF, j. 30.06.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence. A lição também é evidenciada por Mendes, Coelho e Branco. (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1011-1012).

deriva qualquer exigência de relação hierárquica ou de subordinação de determinados instrumentos a outros.⁶²

A compatibilidade requerida pelo texto constitucional deve ser lida como a necessidade do estabelecimento de uma relação de *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) que não se encontram 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.

Destarte, *data maxima venia*, 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.

62. 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, § 7.º, CF/1988). 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, § 3.º, I, CF/1988). Por sua vez, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderiam ser aprovadas “quando incompatíveis com o plano plurianual” (art. 166, § 4.º, CF/1988).

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: As finanças públicas. *Revista do BNDDES*, n. 11, jun.1999.
- ALMEIDA, António Júlio; NEROSKY, Luiz Carlos. *Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma. Projeto EuroBrasil 2000*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, maio-jun. 2006.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. vol. 6, t. II.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Direito orçamentário na Constituição Federal de 1988*. Brasília: Gran Cursos, 2010.
- BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico*. São Paulo: Ícone, 1999.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A lei do orçamento. *Boletim da Faculdade de Direito – Estudos em homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro*. Número Especial. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1979.
- _____. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- _____; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. rev. Coimbra: Coimbra Ed., 2007.
- _____. 1. ed. São Paulo: Ed. RT, 2007. vol. 1.
- CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006. Coletânea
- _____. *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 nov. 2004. Reproduzido na *Revista ABOP* (Associação Brasileira de Orçamento Público), vol. 23, n. 47, set.-dez. 2005.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- CONTI, José Maurício (org.). *Orçamentos públicos – A Lei 4.320/1964 comentada*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. RT, 2010.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*. Dissertação apresentada ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Universidade de São Paulo, 2010.
- _____. *Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios*. Monografia premiada no III Prêmio SOF de Monografias. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. Disponível em [www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/premio/Tema_2_Rodrigo_Mh.pdf].

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- _____; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006. Coletânea, vol. 1 e 2.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- GREGGIANIN, Eugenio. *Reforma orçamentária – Efetividade do sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA)*. Estudos e Notas Técnicas 2005. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo300.pdf]. Acesso em: 30.11.2010.
- HUERTAS, Franco. *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: Fundap, 1996.
- LEISTER, Margareth. Art. 167. In: MACHADO, Antonio Cláudio da Costa (org.); FERREIRA, Anna Cândida da Cunha. (coord.). *Constituição Federal interpretada*. Barueri: Manole, 2010.
- MACHADO, Antonio Cláudio da Costa (org.); FERREIRA, Anna Cândida da Cunha. (coord.). *Constituição Federal interpretada*. Barueri: Manole, 2010.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira; MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira; MARTINS, Maria d'Oliveira. *A Lei de Enquadramento Orçamental anotada e comentada*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2009.
- MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006. Coletânea, vol. 1.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. t. V.
- _____; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Ed., 2006. t. II.
- MONCADA, Luis S. Cabral de. Direito público e eficácia. In: _____. *Estudos de direito público*. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.
- _____. Perspectivas do novo direito orçamental português. In: _____. *Estudos de direito público*. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e Legislação Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2009.
- NUNES, Selene Peres P. A revisão da Lei 4.320/1964 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal* n. 05, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jun. 2007.

- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2006.
- PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006. Coletânea, vol. 1.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. 2. ed. São Paulo: Ed RT, 1970. t. III.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. Alguns imperativos da reforma orçamentária. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal* n. 05, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jun. 2007.
- SANTA HELENA, Eber Zoehler. *O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional. Versão 2006. Jus Navigandi*, ano 9, n. 422, 2, Teresina, set. 2004. Disponível em: [<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5611>]. Acesso em: 01.12. 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Ed. RT, 1973.
- SOUSA FRANCO, Antônio L. de. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed., 12. reimp. Coimbra: Almedina, 2008. vol. 1 e 2.
- TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. O orçamento na Constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. vol. 5.