

Como equalizar investimentos e programas continuados sem PPA?



Élica Graziane Pinto

procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

Precisamos pensar o plano plurianual (PPA), em tempos de “investimentos

plurianuais” dentro dos orçamentos anuais (conforme a Emenda 102/2019, na forma do art. 165, §§ 14 e 15) e, sobretudo, diante da proposta da sua pura e simples revogação (PEC 188/2019). Tal esforço acerca do PPA, obviamente, traz consigo a reflexão sobre o aparente ocaso dos programas de duração continuada.

O PPA, na forma do art. 165, §1º da Constituição, equaliza duas funções estruturais do Estado brasileiro: fomento ao mercado e prestação de serviços públicos. Em ambos os casos, é possível manejar despesas de capital e programas de duração continuada, cuja vigência plurianual reclama ordenação legítima de prioridades ao longo do tempo.

Mas, da forma como o debate tem sido feito recentemente no Brasil, parece haver uma opção primordial pelo investimento que ampara o fomento ao mercado, ainda que isso custe a fragilização de custeio e a descontinuidade dos serviços públicos. A esse respeito, é interessante destacar, por sinal, o art. 116, que a PEC 188/2019 pretende inserir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

"Art. 116. Nos planos nacionais, regionais e setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, e nos planos setoriais de desenvolvimento previstos nesta Constituição, fica vedada a vinculação de quaisquer parcelas de receitas públicas, bem como a obrigação de gastos referenciados a valores nominais, reais ou a percentuais de quaisquer agregados fiscais e ainda de percentuais de qualquer parcela da produção, do produto e da renda apurados pelas estatísticas de contas nacionais do Brasil, na consecução de quaisquer objetivos e metas estabelecidos nos referidos planos.



Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica a vinculações e obrigações estabelecidas pela Constituição." (NR)

Por outro lado, a Lei federal 13.885/2019 previu a possibilidade de destinação de recursos da cessão onerosa do pré-sal para realização de investimentos e mitigação de passivo previdenciário nos Estados e Municípios. Em igual medida, vale o contraste com o seguinte art. 42 do substitutivo recentemente [\[1\]](#) apresentado ao Projeto de Lei 7063/2017 [\[2\]](#), que visa redefinir estruturalmente o regime das parcerias público-privadas:

“Art. 42. As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

[...] VII – direito de preferência em rateio de tarifas, preços públicos, taxas ou outras receitas públicas em serviços prestados concomitantemente de forma direta e indireta pelo Poder Público;

VIII – garantia real sobre bens e direitos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista;

IX – contratação de mútuo exclusivamente para esta finalidade;

X – cessão de créditos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista, ressalvada a parcela dos créditos de receitas tributárias que pertencem ou que devem ser partilhadas com outros entes federativos;

XI – instituição de conta vinculada de natureza privada para depósito da outorga e outros valores devidos à Administração Pública ao longo da exploração do serviço, cujos valores somente poderão ser movimentados em situações específicas previstas no contrato;

XII – outros mecanismos admitidos em lei.

§ 1º A vinculação de receitas de que trata o inciso I do caput deste artigo poderá abranger, entre outras fontes:

I – contribuição para custeio do serviço de iluminação pública;

II – taxa de coleta e destinação de resíduos sólidos;



III – contribuição social do salário-educação;

IV – participações governamentais decorrentes da exploração de recursos minerais ou outros bens e direitos de titularidade do Poder Público;

V – recursos de fundos instituídos pela Constituição ou por lei federal, estadual, distrital ou municipal, tais como:

a) Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, de que tratam os arts. 157 a 159 da Constituição;

b) Fundo Penitenciário Nacional, de que trata a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994;

c) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007;

d) Fundo Nacional de Saúde, de que trata o art. 2º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

[...]§ 8º A União poderá oferecer garantia aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a pedido destes, diretamente ou por meio de fundo com essa finalidade, desde que seja assegurada a vinculação de receitas próprias como contragarantia, inclusive mediante vinculação de impostos e retenção de recursos dos fundos de que tratam o art. 159, inciso I, da Constituição Federal.”

Como podemos depreender, têm sido sugeridas algumas opções controversas e até mesmo contraditórias em face da rota de ajuste fiscal adotada desde 2015, a pretexto de fomento aos investimentos e parcerias público-privadas. Também é preocupante a significativa expansão das debêntures incentivadas (mediante renúncia fiscal na forma das Leis nº 12.431/2011 e 12.715/2012), como um opaco e ainda muito mal monitorado[3] instrumento de substituição ao crédito subsidiado via BNDES.

Reconhecemos que a retomada dos investimentos públicos e privados tem sido uma das maiores demandas contemporâneas na economia brasileira, razão pela qual o controle das despesas obrigatórias se tornou tese uníssona para quem deseja ampliar as despesas de capital. Todavia, não é juridicamente possível a realização de novos investimentos, enquanto não for resguardado, na forma do art. 45 da LRF, suficiente custeio para as obras já em andamento e para a conservação do patrimônio público.

O estoque de obras paralisadas ou atrasadas é sinal enfático de alerta para o curto prazismo fiscal que deseja desconstruir o PPA para inaugurar placas de obras novas às vésperas do ciclo eleitoral. Igualmente temerária é a figura das “transferências especiais” prevista na PEC 48/2019[4], para promover emendas parlamentares alegadamente mais céleres e flexíveis na destinação supostamente livre dos recursos federais a Estados e Municípios.



Segundo o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP[5], medidas de cautela são necessárias para gerir nosso estoque de milhares de obras paralisadas/ atrasadas em todo o país:

- Criação de um *cadastro nacional de obras públicas*, capaz de armazenar em rede eletrônica os dados necessários à gestão, controle e transparência de cada empreendimento construído, mantido ou reformado sobre algum terreno, identificado por numeração própria e coordenadas geográficas;
- Modificar a legislação, inclusive a constitucional, de modo a instituir *obrigatoriedade de embasamento técnico de engenharia para todas as etapas de planejamento de obras, inclusive para alterações de Leis Orçamentárias e para emendas parlamentares*, bem como para instituir *planejamento de longo prazo para as obras de infraestrutura, lastreado em programas plurianuais para, pelo menos, 30 anos*;
- *Estruturação de todas as unidades técnicas de engenharia*, em todas as esferas de governo, dotando-as de profissionais capacitados e habilitados, equipamentos e tecnologia de ponta; e
- *Identificação e priorização de obras inacabadas a serem retomadas e concluídas*, inclusive com eventual reavaliação do objeto. (grifos nossos)

Diante de tais variáveis, perdemos a chance de equacionar – em um horizonte temporal mais racional – o quanto pode ser destinado aos investimentos, de um lado, e o quanto devemos assegurar para o custeio de programas de duração continuada, de outro. O debate tende a ser capturado por toda sorte de estratégias patrimonialistas que invertem as prioridades legitimamente eleitas no nosso ciclo orçamentário (como debatemos [aqui](#)).

É oportuno lembrar que a legitimidade é um princípio pouco debatido entre nós, muito embora conste solenemente do *caput* do art. 70 da Constituição. Sua razão de ser e estar ali, ao lado da legalidade e da economicidade, precisa ser trazida à tona em tempos de franca e severa rediscussão dos parâmetros de ordenação legítima das prioridades orçamentárias e financeiras em nossa sociedade.

No constitucionalismo brasileiro, a noção de legitimidade, direta ou indiretamente, pressupõe parâmetros formais, como, por exemplo, o procedimento legislativo para aprovação das peças orçamentárias. Mas também reclama critérios substantivos, como a fixação de pisos de custeio para direitos fundamentais.

O que não podemos perder de vista é que há de haver balizas objetivas e prospectivas, bem como filtros processuais e intertemporais que determinem a equidade da distribuição dos recursos estatais entre as mais diversas políticas públicas. Duas são as dimensões envolvidas: tempo e quantidade de recursos. Isso porque a tempestividade dos repasses para satisfazer cada escolha governamental (alegadamente feita em nome da sociedade) é tão ou mais importante que o volume pecuniário das dotações envolvidas.



Já que é praticamente impossível o Estado atender a todos os pleitos de todos os sujeitos concomitantemente, é preciso eleger socialmente o que deve ser resolvido em primeiro, segundo, terceiro, quarto lugar e assim por diante... Também é preciso escolher quais problemas não cabe ao Estado tentar solucionar: esse, por sinal, é um complexo esforço de devolver a cada cidadão, à sociedade e ao mercado a clara compreensão dos limites da ação governamental.

A ordenação de prioridades no ciclo orçamentário é sempre a resolução socialmente pactuada de conflitos em uma gradação não só quantitativo-financeira, mas, sobretudo, temporal. Aliás, a própria palavra “prioridade” diz respeito à identificação do que deve, ou não, vir primeiro.

Não há outra forma de lidar com realidades complexas, senão ordenando prioridades, o que, ao nosso sentir, necessariamente implica planejar. Dito de modo ainda mais direto: priorizar legitimamente é planejar em diálogo com a sociedade. Isso porque planejar é promover o diagnóstico amplo dos problemas, contrastá-los e eleger coletivamente os que são prioritários, para, a partir dessa seleção inicial, conceber prognósticos factíveis para sua resolução ao longo do tempo.

Infelizmente, em nosso país, a fragilidade histórica do planejamento setorial, regional, nacional, econômico e orçamentário tem sido usada como pretexto recente para simplesmente deixarmos de nos ocupar desse esforço democrático de ordenação de prioridades no médio e longo prazo. Contra o planejamento sistêmico, é oferecido um orçamento plurianual, sujeito dinamicamente às contingências da sua ampla reconstrução anual e sem capacidade de vincular intertemporalmente recursos aos seus fins, na forma do art. 116 que a PEC 188/2019 quer inserir no ADCT.

Para os que defendem flexibilidade orçamentária de curto prazo, o planejamento é interpretado como um estorvo a ser afastado, mas cabe questionar a quem, de fato, aproveita a revogação do plano plurianual pretendida na PEC 188/2019? Como bem suscitado por Luiz Fernando Arantes Paulo^[6]:

“A importância do PPA ultrapassa o seu sentido econômico, pois consiste em um importante instrumento de defesa da democracia. Ao condicionar as decisões referentes a despesas públicas a um planejamento prévio, o PPA estabelece limites aos detentores do poder político. [...] Assim, a proposta de extinção do PPA contida no Plano Mais Brasil parece selar a vitória dos interesses políticos de curto prazo sobre a profissionalização da administração e qualificação dos gastos públicos, em uma curiosa harmonia entre os governos Lula/Dilma e Bolsonaro. Que nossos parlamentares tenham o bom senso de descartar esse retrocesso.”

Noutra mirada, L. Randall Wray, em recente entrevista ao jornal Valor^[7], questionava o cínico esvaziamento do planejamento estatal em face da permanente ação planificadora do próprio mercado:



“Toda economia é planejada. Sempre. Não existe uma economia que não seja planejada. A questão é quem faz o planejamento e quem se beneficia. A economia americana é planejada, mas infelizmente quem mais a planeja é Wall Street, para beneficiar Wall Street. O que precisamos fazer é tirar boa parte do planejamento das mãos de Wall Street e colocar nas mãos de representantes eleitos. Eles são supostamente os responsáveis pelo interesse público. O problema do Brasil é ainda maior, por causa de desigualdade. Tem alguém fazendo planejamento: quem está no topo da pirâmide. É preciso tirar o controle das mãos deles.”

Não é possível, pois, aceitarmos que seja fragmentado ou minorado o papel do planejamento para as finanças públicas brasileiras, porque nossa Constituição trouxe um devido processo de escolhas fiscais, substantivamente lastreado nas prioridades eleitas pelo planejamento econômico, regional, nacional, setorial e orçamentário.

Quem opõe orçamento ao planejamento comete o mesmo erro de quem opõe discricionariedade à vinculação, na medida em que se esquece que todo ato discricionário é sempre parcialmente vinculado. Fora do PPA, não há equacionamento legítimo da disputa orçamentária entre fomento ao mercado e serviços públicos essenciais, porque a tendência é de deixarmos os programas de duração continuada expostos à desconstrução da sua prioridade intertemporal.

No curto prazo dos orçamentos anuais com investimentos plurianuais, o risco é que voltemos a insistir em créditos subsidiados, debêntures incentivadas e outras renúncias fiscais, novas obras que posteriormente serão paralisadas/ atrasadas, entre tantas e recorrentes fragilidades do nosso patrimonialismo fiscal.

A proposta de revogação do PPA não resolve tais impasses. Apenas interdita seu equacionamento legítimo, restringindo a ordenação intertemporal de prioridades que deveria ser construída em diálogo com toda a sociedade. Enquanto isso, como bem alertara Randall Wray, o mercado continuará planejando como alcançar suas metas e diretrizes e levará junto, a reboque, a ação governamental, a pretexto de subsidiariedade.

[1] Como noticiado em <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/11/28/comissao-aprova-projeto-das-ppps.ghtml>

[2] Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1834942&filename=PRL+2+PL

[3] Algo melhor analisado em <https://valor.globo.com/opiniaocoluna/excessos-e-ineficiencias-das-debentures-incentivadas.ghtml>

[4] Como noticiado em <https://www.camara.leg.br/noticias/615043-camara-aprova-nova-regra-para-transferencia-de-recursos-a-estados-e-municipios/>

[5] Em carta aberta publicada em <http://www.ibraop.org.br/carta-aberta/?s=carta%20aberta>



[6] Em artigo publicado em <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2019/11/extincao-do-plano-plurianual-e-retrocesso.shtml>

[7] Disponível em <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/11/22/proponente-da-teoria-moderna-da-moeda-vem-ao-brasil-para-debate.ghtml>

Date Created

03/12/2019