



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

Nota Técnica nº 67 - SPI/MP

Brasília, 08 de setembro de 2005.

ASSUNTO: Revisão do Plano Plurianual em 2005

I – Previsão Legal

O processo de revisão anual do Plano, bem como de suas revisões específicas, está previsto na Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que instituiu o PPA 2004-2007.

Nos termos da Lei nº 10.933/2004, cabe ao Poder Executivo avaliar a oportunidade de propor alteração, exclusão ou inclusão de programas no PPA 2004-2007 e fazê-lo, quando couber, por meio de projeto de lei de revisão anual, a ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2005 e 2006, ou por meio de projeto de lei específico, sempre que necessário. A Lei nº 11.044, de 24 de dezembro de 2004, que alterou a Lei nº 10.933/2004, abre a possibilidade, em caráter excepcional, de que a inclusão ou a exclusão de ações orçamentárias, bem como a alteração da meta física de projetos de grande vulto, possam ser feitas por intermédio da lei orçamentária e de seus créditos adicionais durante o exercício de 2005.

O Poder Executivo também encaminhará ao Congresso Nacional, ainda conforme a Lei nº 10.933 de 2004, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação contendo as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, tanto das ações constantes do PPA e suas alterações, como das novas ações previstas, para os três exercícios subseqüentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto. Fica assim estabelecido o “PPA deslizante”, que deverá sempre projetar indicadores e ações para os exercícios subseqüentes ao PPA 2004-2007 e atualizar o cenário macroeconômico.

II – Problemas enfrentados pela Revisão 2004

A Lei nº 10.933/2004 determinava, em seu artigo 5º § 2º, o cancelamento das dotações orçamentárias cujas ações não estivessem compatibilizadas com o Plano Plurianual. Esse dispositivo acabou por criar um impasse, haja vista que o Projeto de Lei de Revisão Anual enviado em 31 de agosto de 2004 para o Congresso Nacional enfrentou grande dificuldade em sua tramitação no Parlamento. O formato de discriminação pormenorizada de cada despesa contida no Plano fez com que esse documento concorresse em sua tramitação com o Projeto de Lei Orçamentária para 2005, o que dificultou muito sua votação no Poder Legislativo.

Para evitar que ações novas aprovadas juntamente com a LOA de 2005, cuja elaboração se deu conjuntamente e em consonância com o projeto de lei de revisão do Plano, fossem canceladas por uma eventual não-votação em tempo hábil deste, para facilitar a tramitação do projeto de lei de revisão e para garantir uma maior flexibilidade ao PPA, foi necessária a mudança do formato de seu anexo para uma apresentação que se limitava aos programas, além de alterações no texto da Lei nº 10.933/2004, permitindo-se assim, entre outras mudanças, a inclusão de ações no Plano por meio do Orçamento e de seus créditos. Dessa forma, o Orçamento traria a relação das ações constitutivas dos programas do Plano Plurianual. As mudanças realizadas surtiram o efeito desejado e permitiram a aprovação da Lei de Revisão nº 11.044, de 24 de dezembro de 2004, constando apenas do anexo I - programas excluídos; anexo II – programas novos; e anexo III – programas alterados; sendo que estes dois últimos anexos apresentavam apenas os atributos legais de programas e indicadores.

III – Aperfeiçoamentos da Revisão 2005

A experiência no ano anterior serviu como parâmetro na busca de um formato para o Projeto de Lei de Revisão 2005 que atendesse ao disposto no §1º do artigo 165 da Constituição Federal¹ e no artigo 5º da Lei 10.933/2004², mas que, ao mesmo tempo, não enfrentasse os mesmos problemas de tramitação verificados em 2004. Tal busca foi empreendida conjuntamente com o Congresso Nacional, chegando-se a um novo formato para o Anexo II – Programas de Governo da Lei nº 10.933/2004, que passa a conter os atributos dos programas (denominação, objetivo, público-alvo e indicadores) e suas ações mais relevantes, entendidas como os projetos de grande vulto e as atividades e operações especiais com impacto relevante sobre o objetivo do programa e da estratégia de desenvolvimento de longo prazo, alinhados por meio da vinculação entre o nível estratégico (megaobjetivos e desafios) e o nível operacional (programas).

Os aperfeiçoamentos realizados na forma do Anexo II - Programas de Governo conferem transparência às prioridades de governo, pois permitem visualizar: a) a vinculação entre a programação proposta e a estratégia de governo estabelecida nos megaobjetivos e desafios definidos no Plano Plurianual; b) a focalização do gasto público, demonstrando as ações onde o Governo concentra a maior parte dos recursos orçamentários; c) o detalhamento plurianual das atividades e operações especiais que perfazem, no seu conjunto, 98% (noventa e oito por cento) do valor total alocado no período do PPA para esses tipos de ação; e d) o detalhamento plurianual dos projetos de grande vulto, com os valores físico e financeiro previstos para o período quadrienal do Plano Plurianual.

No detalhamento plurianual, as metas físico/financeiras são constituídas pelos valores estabelecidos na Lei Orçamentária Anual de 2004 e seus respectivos créditos adicionais; na Lei Orçamentária de 2005; no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2006 e na estimativa de execução física e financeira das ações em 2007. Os valores das demais ações que não se enquadram nos padrões definidos anteriormente são apresentados em um

¹ “(...)§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

² “Art. 4º Os valores financeiros estabelecidos para as ações orçamentárias são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais, ressalvado o disposto no § 2º do art. 7º.”

somatório que totaliza os valores financeiros estimados para o programa no período de 2004 a 2007. Vale observar que apesar do foco nas ações estruturantes, não há perda de visibilidade da ação estatal, uma vez que o vislumbamento das ações que compõem os programas pode ser obtida em uma análise conjunta do Plano com a Lei Orçamentária Anual.

Adicionalmente, o Relatório Anual de Avaliação que será encaminhado ao Congresso Nacional contemplará o detalhamento de todas as ações, a execução da programação referente ao exercício de 2004 e as estimativas das metas físicas e valores financeiros para os exercícios de 2008 e 2009, conforme estabelece o art. 9º da Lei nº 10.933/2004.

IV – Integração Avaliação-Revisão

Além dessas alterações na apresentação legal do Plano, o próprio processo de revisão do Plano Plurianual em 2005 foi repensado de modo a garantir a melhoria constante da programação. Nesse sentido, buscou-se a integração da revisão com a avaliação do Plano relativa ao exercício de 2004.

Pela primeira vez, a revisão do Plano incorporou, de forma sistemática, as recomendações geradas pela avaliação, tornando-as efetivas. Afinal, o objetivo último da avaliação é gerar conseqüências na melhoria do processo de planejamento do Governo Federal, o que se concretiza, em última instância, na revisão ou na elaboração de novo Plano.

V – Conclusão

As alterações procedidas no processo de revisão de 2005 tiveram por objetivo enfatizar os atributos relevantes da programação, resgatando o caráter estratégico do Plano Plurianual, que passa a focar ações prioritárias, além de solucionar os problemas de tramitação no Congresso Nacional, e ao mesmo tempo promover a melhoria de qualidade dos programas do PPA através de uma maior integração entre os processos de avaliação e revisão do Plano.

DENIS SANT'ANNA BARROS
Diretor de Planejamento

De acordo.

ARIEL PARES
Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos