

MENSAGEM Nº 396

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 61 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei que “Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023”.

Brasília, 30 de agosto de 2019.

PROJETO DE LEI

Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DO PLANO PLURIANUAL DA UNIÃO

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023 - PPA 2020-2023, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - objetivo - declaração de resultado a ser alcançado que expressa, em seu conteúdo, o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade;

II - meta - declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo;

III - indicador - instrumento gerencial que permite a mensuração de desempenho de programa em relação à meta declarada;

IV - regionalização - produção de informações regionalizadas, no âmbito das metas do PPA 2020-2023, com vistas a compatibilizar os recursos públicos disponíveis com o atendimento de necessidades da sociedade no território nacional e a possibilitar a avaliação regional da execução do gasto público;

V - política pública - conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contém instrumentos, finalidades e fontes de financiamento;

VI - programa - conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias;

VII - planejamento governamental - sistemática de orientação de escolha de políticas públicas e de definição de prioridades, a partir de estudos prospectivos e diagnósticos, com o propósito de diminuir as desigualdades, melhorar a alocação de recursos e aprimorar o ambiente econômico;

VIII - Plano Plurianual da União -PPA - instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que define diretrizes, objetivos e metas, com propósito de viabilizar a implementação dos programas;

IX - planos nacionais, setoriais e regionais - instrumentos de comunicação à sociedade das ações governamentais, observados a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, o PPA 202-2023 e as diretrizes das políticas nacionais;

X - política nacional - conjunto de diretrizes, princípios e instrumentos destinados a orientar a atuação de agentes públicos no atendimento às demandas da sociedade, cuja operacionalização será detalhada em planos nacionais, setoriais e regionais, com escopo e prazo definidos;

XI - eixo - agregador das diretrizes governamentais do PPA 2020-2023, que relaciona o PPA ao planejamento nacional de longo prazo;

XII - diretriz - declaração ou conjunto de declarações que orientam os programas abrangidos no PPA 2020-2023, com fundamento nas preferências políticas descritas no programa do Governo eleito;

XIII - tema - agregação de assuntos programáticos dentro da estrutura institucional da administração pública federal;

XIV - programa finalístico - conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias de unidade responsável, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivos e metas;

XV - unidade responsável - órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela implementação de programas finalísticos;

XVI - valor global do programa - estimativa dos recursos orçamentários e não orçamentários, segregados nas esferas fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais, com as respectivas categorias econômicas e indicação das fontes de financiamento;

XVII - programa de gestão - conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais

XVIII - subsídios - benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia de que trata o § 6º do art. 165 da Constituição;

XIX - gastos diretos - recursos utilizados na consecução de políticas públicas, executadas de forma direta ou descentralizada, que não se caracterizam como subsídios, nos termos do disposto no inciso XVIII;

XX - governança - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, com vistas à consecução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

XXI - investimento plurianual prioritário - conjunto de investimentos selecionados que impactam programas finalísticos em mais de um exercício financeiro; e

XXII - investimento plurianual das empresas estatais não dependentes - o conjunto de investimentos que se enquadram nas hipóteses previstas no PPA 2020-2023 e abrangem as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, cujas programações não constem integralmente do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social.

Art. 3º São diretrizes do PPA 2020-2023:

I - o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e redução da estrutura administrativa do Estado;

II - a articulação e a coordenação com os entes federativos, combinados:

- a) processos de relacionamento formal, por meio da celebração de contratos ou convênios, que envolvam a transferência de recursos e responsabilidades; e
- b) mecanismos de monitoramento e avaliação;
- III - a intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado;
- IV - a valorização da liberdade individual e da cidadania, com foco no amparo à família;
- V - a dedicação prioritária à qualidade da educação básica e à preparação para o mercado de trabalho;
- VI - a ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde;
- VII - a ênfase na geração de oportunidades e de estímulos à inserção no mercado de trabalho;
- VIII - a promoção do uso sustentável e eficiente de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais;
- IX - o compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscais, com vistas à reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento;
- X - a simplificação do sistema tributário, a melhoria do ambiente de negócios, o estímulo à concorrência e a maior abertura da economia nacional ao comércio exterior;
- XI - a eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia;
- XII - a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica; e
- XIII - o desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias à promoção da soberania e dos interesses nacionais, consideradas as vertentes de defesa nacional, as relações exteriores e a segurança institucional.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA E DA ORGANIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DA UNIÃO

Art. 4º O PPA 2020-2023 reflete políticas públicas, orienta a atuação governamental e define diretrizes, objetivos, metas e programas.

§ 1º Não integram o PPA 2020-2023 os programas destinados exclusivamente a operações especiais.

§ 2º A cada programa finalístico será associada uma unidade responsável, um objetivo e uma meta.

Art. 5º Integram o PPA 2020-2023:

I - Anexo I - Programas Finalísticos;

II - Anexo II - Programas de Gestão;

III - Anexo III - Investimentos Plurianuais Prioritários; e

IV - Anexo IV - Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais Não Dependentes.

CAPÍTULO III

DA INTEGRAÇÃO COM OS ORÇAMENTOS DA UNIÃO

Art. 6º Os programas do PPA 2020-2023 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de créditos adicionais.

§ 1º As ações orçamentárias serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais.

§ 2º Cada ação orçamentária estará vinculada a um único programa, exceto as ações padronizadas.

§ 3º As vinculações entre ações orçamentárias e programas constarão das leis orçamentárias anuais.

§ 4º As ações não orçamentárias serão vinculadas aos programas e serão disponibilizadas na internet, incluídos os respectivos valores, na forma a ser definida pelo Poder Executivo federal.

Art. 7º O valor global dos programas não constitui limite à programação ou à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais ou nos créditos adicionais.

Art. 8º Compõem o Anexo III os investimentos plurianuais prioritários, definidos entre as ações do tipo projeto, dos programas finalísticos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, exceto os investimentos relacionados exclusivamente às transferências da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observadas as seguintes diretrizes:

I - execução financeira acumulada superior a vinte por cento de seu custo total estimado na data-base de 30 de junho de 2019; e

II - conclusão até 2023.

Parágrafo único. A priorização dos investimentos plurianuais no âmbito das transferências da União considerará os planos nacionais e setoriais, a regionalização, o estágio de execução, as restrições e a capacidade de implementação do ente federativo executor.

Art. 9º Os orçamentos anuais serão compatibilizados com o PPA 2020-2023 e as respectivas leis de diretrizes orçamentárias e orientados pelas diretrizes de que trata o art. 3º.

CAPÍTULO IV

DA GOVERNANÇA DO PLANO PLURIANUAL DA UNIÃO

Seção I

Aspectos gerais

Art. 10. A governança do PPA 2020-2023 visa a alcançar os objetivos e as metas estabelecidos, sobretudo para a garantia de acesso às políticas públicas e sua fruição pela sociedade e busca o aperfeiçoamento dos:

I - mecanismos de implementação e integração de políticas públicas;

II - critérios de regionalização de políticas públicas; e

III - mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2020-2023.

Art. 11. A gestão do PPA 2020-2023 observará os princípios de publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA 2020-2023.

Art. 12. Os contratos de desempenho de que trata o § 8º do art. 37 da Constituição observarão as metas estabelecidas no Anexo I a esta Lei e no planejamento estratégico institucional do órgão.

Seção II

Do monitoramento e da avaliação

Art. 13. O monitoramento do PPA 2020-2023 abrangerá seus programas e as ações orçamentárias e não orçamentárias a eles vinculadas, conforme regulamento.

Art. 14. A avaliação do PPA 2020-2023 consiste em processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise das políticas públicas, com objetivo de aprimorar os programas e a qualidade do gasto público.

Art. 15. O Poder Executivo federal realizará avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas contidos no PPA 2020-2023.

§ 1º A seleção de que trata o **caput** ocorrerá de acordo com critérios de materialidade, criticidade e relevância, entre outros, definidos em regulamento.

§ 2º O Poder Executivo federal encaminhará anualmente ao Congresso Nacional relatório com os resultados e as recomendações das avaliações de que trata o **caput**.

§ 3º O Poder Executivo federal dará publicidade, por meio de sítio eletrônico, aos montantes de recursos dos programas classificados em gasto direto e em subsídio.

Art. 16. O Poder Executivo federal promoverá a manutenção e o desenvolvimento de mecanismos de transparência nas etapas do ciclo de gestão do PPA 2020-2023, por meio de sistemas de informações periodicamente atualizados, definidos em regulamento.

Art. 17. O Poder Executivo federal definirá os prazos, os critérios e as orientações técnicas complementares ao monitoramento e à avaliação do PPA 2020-2023.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 18. Para fins do disposto no § 1º do art. 167 da Constituição, o investimento que ultrapassar um exercício financeiro, durante o período de 2020 a 2023, será incluído no valor global dos programas.

Parágrafo único. As leis orçamentárias e as leis de créditos adicionais detalharão, em seus anexos, os investimentos de que trata o **caput**, para o ano de sua vigência.

Art. 19. Fica o Poder Executivo federal autorizado a promover alterações no PPA 2020-2023, em ato próprio, para:

I - conciliar com o PPA 2020-2023 as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional e poderá, para tanto:

- a) alterar o valor global do programa;
- b) adequar vinculações entre ações orçamentárias e programas;
- c) revisar ou atualizar as metas; e
- d) revisar ou atualizar os investimentos plurianuais;

II - alterar metas; e

III - incluir, excluir ou alterar:

- a) a unidade responsável por programa;
- b) o valor global do programa, em razão de alteração de fontes de financiamento com recursos não orçamentários; e
- c) o valor de gasto direto ou de subsídio, de que trata o § 3º do art. 15.

Parágrafo único. Modificações realizadas nos termos do disposto no **caput** serão informadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e publicadas em sítio eletrônico oficial.

Art. 20. Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional promoverão o alinhamento contínuo entre os instrumentos de planejamento sob sua responsabilidade, com vistas ao fortalecimento da governança pública.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades de que trata o **caput** elaborarão ou atualizarão seu planejamento estratégico institucional, de forma alinhada ao PPA 2020-2023 e aos planos, às estratégias e às prioridades de governo, no prazo de:

I - quatro meses, contado da data de publicação desta Lei, para Ministérios e demais órgãos da administração direta e para autarquias organizadas na forma de agências reguladoras, ressalvado o disposto no inciso III;

II - oito meses, contado da data de publicação desta Lei, para as entidades autárquicas não referidas nos incisos I e III e para as fundações;

III - doze meses, contado da data de publicação desta Lei, para as instituições federais de ensino.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

Brasília, 29 de Agosto de 2019

Senhor Presidente da República,

1. Submeto à consideração de Vossa Excelência o Projeto de Lei que institui o Plano Plurianual (PPA) para o período 2020-2023, nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição Federal.
2. O Plano Plurianual reflete as políticas públicas e orienta a atuação governamental, no médio prazo, por meio de Programas classificados como Finalísticos ou de Gestão. Neste contexto, cabe destacar que o PPA 2020-2023 traz aperfeiçoamentos com vistas a buscar simplificação metodológica, realismo fiscal, integração entre planejamento e avaliação, visão estratégica e foco em resultados. Tal esforço de redefinição metodológica encontra-se no Manual Técnico de PPA 2020-2023 disponível no sítio eletrônico do Ministério da Economia.
3. Essa metodologia propõe ser o mecanismo facilitador das decisões estratégicas de cada ministério, visto que o PPA é o referencial para a formulação da estratégia de médio prazo do governo federal. Nesse sentido, o PPA 2020-2023 apresenta 2 (duas) dimensões principais: estratégica (Eixos Estratégicos, Diretrizes e Temas, inclusive considerando a relação com a Estratégia Nacional para Desenvolvimento - ENDES); e tática (Programa, Objetivo, Meta, referenciada em um Indicador de Resultado, com relação direta e única entre eles e sob a observância de subtetos fiscais setoriais).
4. Complementarmente, há a dimensão operacional, associada às ações orçamentárias (detalhadas na LOA) e não orçamentárias, alinhada ao planejamento estratégico de cada ministério para fins de monitoramento e avaliação dessas ações. Registra-se, neste ponto, a busca pelo resgate e o fortalecimento da adoção do modelo lógico. Este visa resolver de forma eficiente, eficaz e efetiva os problemas que afligem a sociedade. Há também o encadeamento entre as camadas lógicas com os elementos do PPA, garantindo que as entregas ou produtos propostos sejam mensuráveis por indicadores de desempenho, promovendo efeitos sinérgicos de incentivos.
5. Uma das principais mudanças trazidas neste PPA, à luz do aplicação do Modelo Lógico, foi a simplificação em relação aos seus atributos, por meio da adoção de um Objetivo, um Indicador e uma Meta para cada Programa. Além disso, a premissa básica é a valorização do planejamento governamental estratégico, pautado em prioridades.
6. A metodologia do PPA 2020-2023 incorporou críticas, sugestões e avanços endereçados ao PPA 2016- 2019, muitas das quais efetuadas pelo Tribunal de Contas da União. Cite-se, como exemplo, aquelas referentes à excessiva quantidade de atributos.
7. Sobre os aspectos da gestão do PPA, há de se destacar os relacionados ao monitoramento e à avaliação. No caso do monitoramento, a proposta é a produção de informação sobre desempenho dos projetos prioritários do PPA, sem exercer o controle sobre os setoriais, mas sim verificando pontos das políticas públicas específicas que podem ser corrigidas ou aperfeiçoadas. Já com relação à

avaliação, observará critérios específicos para a priorização de programas do PPA, com vistas à realização de avaliações periódicas no âmbito Conselho de Monitoramento e Avaliação (CMAP).

8. A simplificação metodológica adotada como pilar do novo PPA, com considerável redução no número de atributos, remete várias definições para o nível infralegal (planejamento estratégico). O monitoramento do PPA, inclusive, irá atuar com foco nesse alinhamento entre o PPA e o Planejamento Estratégico. No Plano Plurianual, sob a responsabilidade do Presidente da República, estão as entregas de bens e serviços públicos com impacto direto para a sociedade. No Planejamento Estratégico, sob responsabilidade do ministro de Estado, estão os produtos e resultados intermediários (parciais), além da gestão organizacional.

9. A respeito de desenvolvimento de práticas de governança pública, destacam-se o fortalecimento de mecanismos de liderança, estratégia e controle no âmbito do Comitê Interministerial de Governança (CIG), bem como dos Comitês Internos de Governanças (CMG), internos a cada setorial, em especial na atuação do monitoramento do PPA com foco no alinhamento entre o PPA e o planejamento estratégico dos ministérios.

10. Vale ressaltar a realização de processo de engajamento da sociedade por meio de participação eletrônica sobre o Plano Plurianual - PPA 2020-2023, considerando as denominações dos programas e seus respectivos objetivos, em parceria com a Secretaria de Governo da Presidência da República e da Controladoria Geral da União, além da Secretaria de Orçamento Federal deste Ministério da Economia, com o alcance responsivo de mais de duas mil participações.

11. Registra-se ainda que foi realizada audiência no formato de oficina sobre as Diretrizes para o PPA 2020-2023, com o objetivo de qualificar as propostas elaboradas pelo Ministério da Economia. Também, foram realizadas apresentações sobre nova metodologia para o PPA 2020-2023 para as áreas técnicas que cuidam do processo de planejamento nos Ministérios. Oficinas metodológicas foram realizadas para praticamente todos os programas, durante o mês de maio de 2019, resultando em mais de mil horas de trabalho, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Por fim, foi desenvolvido e disponibilizado curso em formato de ensino à distância sobre o PPA 2020-2023, contribuindo para a disseminação da metodologia do PPA da União em todo o território nacional.

12. Diante do exposto, cabe destacar que o Projeto de Lei do PPA 2020-2023 expressa o contexto de elaboração dos programas de governo. O capítulo I, intitulado “Do Planejamento Governamental e do Plano Plurianual”, apresenta o preceito constitucional para o estabelecimento do PPA, listando os principais conceitos integrantes, como um instrumento para o planejamento de políticas públicas, e as diretrizes que orientaram a sua formulação.

13. O capítulo II, intitulado “Da Estrutura e Organização do Plano Plurianual”, define os atributos que serão adotados na execução do PPA e a lista de Anexos que integra o Plano. O capítulo III, intitulado “Da Integração com o Orçamento”, organiza a relação do Plano com o Orçamento de forma a apresentar a vinculação dos objetivos programáticos com as ações orçamentárias, bem como estabelece que as ações não orçamentárias devem ser vinculadas a programas. Os artigos propostos esclarecem que os valores contidos nos programas não constituem limite à execução da despesa. São também definidos os critérios para a priorização dos investimentos plurianuais.

14. O capítulo IV, intitulado “Da Governança do Plano Plurianual”, contém aspectos gerais que visam aprimorar os meios necessários para o alcance dos objetivos e metas. O foco concentra nos componentes de liderança e de estratégia, como a institucionalização de mecanismos de implementação, integração, monitoramento, avaliação e revisão do Plano, bem como definição de critérios de regionalização e de cooperação federativa.

15. O capítulo V, intitulado “Das Disposições Gerais”, declara o dispositivo de atendimento

ao disposto constitucional sobre os investimentos plurianuais, os mecanismos para detalhamentos e revisões do PPA, com seus critérios e procedimentos estabelecidos para as diferentes hipóteses de modificações. Por fim, define que cada unidade responsável deverá formular o planejamento estratégico institucional, baseado nos demais planos setoriais sob sua responsabilidade, de tal forma que os objetivos e metas do PPA possam ser alcançados, e que se busque o alinhamento dos demais instrumentos de planejamento adjacentes ao PPA.

16. Desta forma, busca-se dar ao PPA 2020-2023 as características desejadas de um instrumento estratégico, construído mediante a estrutura e o processo citados, levando a crer que este PPA terá maior efetividade como instrumento de política pública, passando a contribuir efetivamente com os esforços para a pretendida austeridade na gestão financeira e orçamentária do governo federal, nos próximos quatro anos. Essa é a razão que leva este Ministério a propor a Vossa Excelência o aludido Projeto de Lei.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes

OFÍCIO Nº 187/2019/SG/PR

Brasília, 30 de agosto de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
Senador Sérgio Petecão
Primeiro Secretário
Senado Federal Bloco 2 – 2º Pavimento
70165-900 Brasília/DF

Assunto: Projeto de lei.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem do Senhor Presidente da República relativa ao projeto de lei que “Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023”.

Atenciosamente,

JORGE ANTONIO DE OLIVEIRA FRANCISCO
Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral
da Presidência da República