

# UMA ANÁLISE DO VETO À UTILIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIRETRIZES DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

## An analysis of the veto to the use of sustainable development goals as guidelines of the multiannual plan 2020-2023

Danilo Garnica Simini<sup>1</sup>

<https://doi.org/10.55839/2358-7008RCDv12n2pa222-239>

### Resumo

O Plano Plurianual constitui um fundamental instrumento em termos de políticas públicas, pois estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. O Presidente da República sancionou o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Contudo, o Chefe do Executivo vetou o inciso VII do artigo 3º referente à persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável enquanto diretriz do PPA 2020-2023, sob a alegação de violação aos artigos 49, inciso I; e 89, inciso VIII, ambos do texto constitucional. O veto foi mantido pelo Congresso Nacional. Por isso, o presente trabalho discutiu se o veto do Presidente da República realmente possui amparo jurídico à luz da Constituição Federal e do Direito Internacional. Concluiu-se estar a fundamentação do veto equivocada à luz do próprio texto constitucional e do Direito Internacional.

**Palavras-chave:** Plano Plurianual; políticas públicas; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

### Abstract

The Pluriannual Plan is a fundamental instrument in terms of public policies, as it establishes the guidelines, objectives and goals of the federal public administration. The President of the Republic sanctioned the Union's Pluriannual Plan for the period from 2020 to 2023. However, the Chief Executive vetoed item VII of article 3 regarding the pursuit of the goals of the Sustainable Development Goals as a guideline of the PPA 2020-2023, under the allegation of violation of articles 49, item I; and 89, item VIII, both of the constitutional text. The veto was maintained by the National Congress. Therefore, the present work discussed whether the veto of the President of the Republic really has legal support in the light of the Federal Constitution and International Law. It was concluded that the grounds for the veto were wrong in the light of the constitutional text itself and International Law.

**Keywords:** Multiannual Plan; public policy; Sustainable Development Goals.

---

<sup>1</sup> Universidade de Ribeirão Preto.

## Introdução

No mês de agosto de 2019 o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei do Plano Plurianual (PPA) referente ao período 2020 a 2023 (PLN 21/2019 CN). O Plano Plurianual (PPA) previsto no artigo 165 do texto constitucional constitui importante instrumento de planejamento governamental, pois estabelece os objetivos e metas da administração pública federal. O referido projeto foi discutido, emendado e aprovado pelo Congresso Nacional, sendo sancionado pelo Presidente da República com veto ao artigo 3º, inciso VII, cuja redação estipulava como uma das diretrizes do PPA 2023-2023 a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foram criados no âmbito da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas através da Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral. Foram estabelecidos 17 objetivos e 169 metas decorrentes de tais objetivos, voltados especialmente à população mais vulnerável. Tais objetivos são resultado de dois anos de intensa consulta e participação da sociedade civil. Trata-se de um plano de ação a reconhecer, logo em seu preâmbulo, que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, constitui o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Dentre os objetivos podem ser citados a erradicação da pobreza, a igualdade de gênero, a redução das desigualdades, trabalho decente e fome zero. Os Estados subscritores da resolução se comprometeram a alcançar o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões, quais sejam, econômica, social e ambiental. Também se comprometeram a acabar com a pobreza e a fome, proteger os direitos humanos, promover a igualdade de gênero, bem como o empoderamento de mulheres e meninas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

No Brasil, em termos subnacionais, alguns entes federativos já têm adotado os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como diretrizes para suas políticas públicas, tais como o município de São Paulo por meio da Lei nº 16. 817/2018. Também pode ser citada a Resolução nº 710 do Supremo Tribunal Federal cujo objetivo é institucionalizar a Agenda 2030 no âmbito da Suprema Corte. A referida Resolução reconhece, por exemplo, que a atuação do Tribunal contribui para o cumprimento das metas relacionadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, particularmente, o ODS 16 denominado Paz, Justiça e Instituições Eficazes (BRASIL, 2020).

Por isso, dada a importância dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, particularmente no que diz respeito à proteção dos direitos humanos e dos grupos vulneráveis, o trabalho irá discutir se o veto do Presidente da República em relação ao PPA 2020-2023 realmente possui amparo jurídico.

A fim de responder tais questões inicialmente será feita uma discussão acerca do plano microinstitucional das políticas públicas, especialmente, as questões ligadas ao orçamento e ao Plano Plurianual como instrumento de planejamento da ação governamental. Posteriormente será apresentada a tramitação do projeto de lei referente ao Plano Plurianual 2020-2023 até o veto do Presidente da República.

Tal apresentação se mostra importante a fim de identificar quais foram os atores responsáveis pela inserção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no projeto de lei. Por fim, serão analisadas as razões do veto à luz do Direito interno e do Direito Internacional a fim de verificar se o veto realmente tem amparo jurídico.

### **O plano microinstitucional das políticas públicas e o Plano Plurianual como instrumento de planejamento da ação governamental**

Política pública pode ser entendida como programa de ação governamental, sendo que o fenômeno governamental como manifestação juridicamente disciplinada pode ser analisado a partir de três planos: macroinstitucional, microinstitucional e mesoinstitucional (BUCCI, 2021). O plano macroinstitucional guarda relação com o governo, ou seja, discute-se a ação governamental “como a unidade em torno da qual se movem os agentes públicos e privados, visando obter a decisão e sua execução” (BUCCI, 2021, p. 54). No plano microinstitucional entende-se a ação governamental como sinônimo de unidade atomizada de atuação do governo, podendo-se falar em ação governamental processualmente estruturada, sendo que os processos, juridicamente disciplinados, aptos a concretizar a ação governamental seriam: processo administrativo, processo legislativo, processos de alocação de meios para a ação governamental, processo judicial e processo político-eleitoral. Por outro lado, em relação ao plano mesoinstitucional, são analisados os arranjos institucionais (BUCCI, 2021).

Em relação ao plano microinstitucional, particularmente, pode-se falar em ação governamental processualmente estruturada, sendo que a ideia de processo guarda relação com a sucessão de etapas da vida institucional de uma política pública (BUCCI, 2021). Na concepção apresentada pela autora o processo seria o fio condutor, sendo que a noção de

processo “revela-se uma perspectiva bastante apropriada e interessante para compreender especialmente como se dá a formação do direito” (BUCCI, 2021, p. 124).

No âmbito do plano microinstitucional há processos disciplinados juridicamente concretizadores da ação governamental, explica Bucci (2021). Tais processos são: o processo administrativo, o processo legislativo, processos de alocação de meios para a ação governamental, o processo judicial e o processo político eleitoral. De acordo com a autora, o processo administrativo se mostra importante porque constitui a matriz de organização dos processos decisórios no âmbito da Administração Pública. O processo legislativo também se mostra relevante em razão do interesse no exercício da iniciativa governamental no que diz respeito à elaboração de leis. Em relação ao processo judicial, a autora observa ser o Poder Judiciário a última instância de decisão sobre controvérsias relacionadas à implementação do direitos objeto das políticas públicas. O processo eleitoral, por sua vez, apresenta na concepção da autora um sentido peculiar.

Em relação à alocação de meios para a ação governamental, outro processo disciplinado juridicamente concretizador da ação governamental, Maria Paula Dallari Bucci explica que tal alocação compreende amplas e diferentes possibilidades, tais como créditos fiscais e empréstimos públicos, além dos recursos orçamentários. A autora também insere o tema do planejamento no plano microinstitucional das políticas públicas, não obstante reconhecer ser o planejamento o tema por excelência onde se dá a relação entre a economia e a política no plano institucional (BUCCI, 2021).

O planejamento público não pode ser confundido com o ato de fazer planos. Ao contrário, o exercício do planejamento é muito mais abrangente, confundindo-se com o próprio ato de governar. Definir objetivos e metas, estabelecer as estratégias, com o envolvimento da articulação e do mapeamento da posição dos atores, para a implementação das políticas, contemplando a definição de fontes e formas de financiamentos, além das atividades de monitoramento e avaliação, compõe uma gama de atividades que se enquadram no arcabouço do planejamento. (COUTO, 2021, p. 19)

O planejamento como forma de direção da economia remonta aos anos 1920, com a iniciativa russa fracassada da Nova Economia Planificada, explica Bucci (2021). Contudo, o planejamento conquista outro significado após a 2ª Guerra Mundial, levando à reconstrução de países destruídos pela guerra, tal como aconteceu na França e Japão. Nesse contexto, o planejamento seria o resultado de um pacto entre as forças econômicas e os setores produtivos, definindo um sentido de evolução, em termos de uma ação concertada (BUCCI, 2021). A autora também cita como exemplo os Estados Unidos, que nos anos 1930 foram palco de uma intensa participação do Estado na economia.

Guimarães Filho (1999), por sua vez, lembra que o planejamento foi incorporado ao setor público durante a Segunda Guerra Mundial, sendo que a interferência estatal de natureza intervencionista já se fazia presente desde a Revolução de 1930. De acordo com o autor (GUIMARÃES FILHO, 1999, p. 155), se faziam presentes princípios nacionalistas nas Constituições de 1934 e 1937, “a despeito das ambiguidades e lutas ideológicas e práticas governantes, empresários e técnicos.”

Nesses anos, discutiam-se questões nacionais, embora de forma desordenada e não raro voltadas à resolução de dilemas pontuais, tais como a crescente presença estatal nas decisões sobre assuntos de economia; a adoção e a elaboração da política econômica governamental planejada; o papel do poder público na criação de condições (financeiras, técnicas, jurídicas, etc) para a expansão e diversificação do setor privado da economia do país; e as novas exigências econômicas da defesa nacional. (GUIMARÃES FILHO, 1999, p. 154-155)

Contudo, a temática do planejamento somente passou ser reconhecida publicada como instrumento capaz de alavancar o desenvolvimento por volta de 1945, explica Guimarães Filho (1999). De acordo com o autor, tal reconhecimento se deve principalmente à realização da Conferência das Classes Produtoras, ocorrida no mês de maio do referido ano, na cidade de Teresópolis. O autor também ressalta o protagonismo do Poder Executivo na temática do planejamento, pois, com base na Constituição de 1937, comandava sozinho as iniciativas do Estado na matéria por meio de decretos-leis (GUIMARÃES FILHO, 1999).

O período posterior, de janeiro de 1946 a janeiro de 1956, foi palco de pouca intervenção estatal, especialmente nos governos Dutra e Café Filho, bem como cenário de presença ativa do setor público, particularmente, durante o segundo governo de Getúlio Vargas, explica Guimarães Filho (1999). Em relação ao Governo Dutra, o Estado teve um papel reduzido enquanto indutor do desenvolvimento econômico, tendo em vista a predominância do pensamento liberal do pós-guerra (GUIMARÃES FILHO, 1999). Destaca-se no Governo Dutra o lançamento do Plano SALTE, direcionado à saúde, alimentação, transporte e energia.

Quanto à sua natureza, o Plano SALTE, apesar de se constituir, efetivamente, em um programa de dispêndio público com vigência para os próximos cinco anos (1950 a 1954), com ênfase em determinados setores (saúde, alimentação, transporte e energia), e ter sido totalmente esvaziado e não cumprido pelo governo posterior, serviu pelo menos para ordenar o orçamento público, coordenar as despesas públicas, provocar uma grande discussão sobre o assunto e atrair a atenção da sociedade sobre a necessidade de se obter um projeto de desenvolvimento nacional, com a realização de obras estruturais ao desenvolvimento industrial, vez que já era reconhecida a incapacidade da iniciativa privada em financiar projetos dessa magnitude. (GUIMARÃES FILHO, 1999, p. 158)

Na América Latina destaca-se a CEPAL liderada por Raul Prebisch e os trabalhos de Celso Furtado a partir dos anos 1950. O planejamento alcança uma noção própria no contexto dos países subdesenvolvidos, explica Bucci (2021), sendo a ação estatal planejada o único instrumento capaz de eliminar as estruturas produtoras do atraso econômico e social. Nesse contexto, “o subdesenvolvimento não seria uma etapa de transição para o desenvolvimento, mas um mecanismo de causação circular e cumulativa típico das economias periféricas do capitalismo.” (BUCCI, 2021, p. 205). A escola da CEPAL acabou por influenciar algumas iniciativas do Estado brasileiro, podendo-se citar o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, o Plano Salte e o II PND. Contudo, após os anos 1980, o planejamento enquanto abordagem econômica entra em declínio (BUCCI, 2021).

A temática do planejamento se faz presente no texto constitucional brasileiro vigente. De acordo com Bucci (2021), na sistemática constitucional vigente, há uma correlação entre o processo orçamentário e o processo de planejamento. O primeiro de prazo imediato e o segundo apresenta um aspecto temporal mais amplo, bem como definições mais alargadas acerca dos atores do processo. Conforme observa a autora, o processo orçamentário no Brasil encontra-se intimamente ligado à elaboração de três leis de iniciativa do Presidente da República, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LOA).

Em termos normativos, o Título VI da Constituição Federal de 1988 trata da tributação e do orçamento, sendo que o Capítulo II aborda as finanças públicas e sua Seção II apresenta as regras sobre os orçamentos. O artigo 165 do texto constitucional, inserido na referida Seção, estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O parágrafo primeiro do mesmo dispositivo constitucional estabelece que 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.

Conforme o artigo 35, parágrafo 2º, inciso I, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o Plano Plurianual deverá ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso até o dia 31 de agosto do primeiro ano do seu mandato, devendo ser aprovado pelo Poder Legislativo e encaminhado à sanção presidencial até o término da sessão legislativa. Conforme explica Garcia (2012), os constituintes objetivaram a criação de um instrumento evidenciador das intenções de gasto do governo, conferindo coerência às ações, bem como que organizasse as intervenções do Legislativo no orçamento. De qualquer forma, “essas disposições permitem dizer que referida lei orçamentária assume o papel de ser o padrão

do planejamento das ações do Governo pelos próximos quatro anos.” (PISCITELLI, 2022, p. 70).

O PPA constitui a síntese dos esforços de planejamento da administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. As peças orçamentárias devem relacionar-se entre si e o PPA deve conter todas as ações de forma coordenada, mas sem vinculação com valores financeiros ou orçamentários. Já o orçamento deve conter a previsão de receitas e a fixação das despesas (necessárias para que se atinjam as metas estabelecidas a partir das diretrizes do PPA) expressas monetariamente. Para a elaboração do PPA é necessário estabelecer as diretrizes, os programas, além dos indicadores. (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 38)

Como se vê, o Plano Plurianual constitui um relevante instrumento em termos de planejamento das ações estatais. Por isso, mostra-se importante apresentar qual o último Plano Plurianual aprovado pelo Congresso Nacional, especialmente, o projeto original enviado pelo Presidente da República e a sua tramitação junto ao Poder Legislativo a fim de verificar como se deu a inclusão dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no projeto enviado ao Presidente da República.

### **A tramitação do projeto de lei referente ao Plano Plurianual e o veto do Presidente da República**

No mês de agosto de 2019 o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 21/2019-CN referente ao Plano Plurianual 2020-2023. O projeto encaminhado apresentava cinco capítulos. O primeiro intitulado “Do Planejamento Governamental e do Plano Plurianual da União” apresenta conceitos, por exemplo, política pública, meta, programa, planejamento governamental e Plano Plurianual da União, bem como indica as diretrizes do PPA 2020-2023. Em relação à política pública, o projeto a conceitua como sendo o “conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias” (BRASIL, 2019a). O programa, por sua vez, foi conceituado como “conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias.” (BRASIL, 2019a).

Também no primeiro capítulo, o artigo 3º do projeto de lei elenca treze diretrizes do PPA 2020-2023, tais como a intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado, a valorização da liberdade individual e da cidadania, com foco no amparo à família; a dedicação prioritária à qualidade da educação básica e à preparação para o mercado de trabalho; a ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e o

fortalecimento da integração entre os serviços de saúde; a ênfase na geração de oportunidades e de estímulos à inserção no mercado de trabalho; a promoção do uso sustentável e eficiente de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais; o compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscais, com vistas à reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento; 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 e a eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia (BRASIL, 2019a). Através de uma leitura das diretrizes do PPA 2020-2023 existentes no projeto de lei encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional percebe-se haver pouca preocupação com a questão social e com os direitos humanos e, por outro lado, menções aos aspectos econômicos alinhados a um governo dito liberal.

O segundo capítulo trata da estrutura e da organização do Plano Plurianual da União. O capítulo terceiro trata da integração com os orçamentos da União. O quarto capítulo, referente à governança do Plano Plurianual da União, por sua vez, foi dividido em duas seções. A primeira delas foi denominada de aspectos gerais e enuncia a gestão do PPA 2020-2023 deverá obedecer aos “princípios de publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA 2020-2023.” (BRASIL, 2019a).

A segunda seção trata do monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023. Em linhas gerais, o projeto estabelece, dentre outras medidas, que o governo 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.”, bem como enuncia que o “Poder Executivo federal encaminhará anualmente ao Congresso Nacional relatório com os resultados e as recomendações das avaliações.” (BRASIL, 2019a).

Por fim, o último capítulo do projeto trata das disposições gerais, destacando-se a possibilidade do Poder Executivo promover alterações no Plano Plurianual, podendo alterar metas, bem como incluir, excluir ou alterar a unidade responsável pelo programa, o valor global do programa e o valor de gasto direto ou de subsídio. A redação do último capítulo do projeto também estabelece que “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.” (BRASIL, 2019a).

O Projeto 21/2019-CN teve como relator o Senador Oriovisto Guimarães (PODE/PR). Durante a tramitação do projeto foram apresentadas quinhentas e quarenta e duas emendas ao Plano Plurianual, sendo cinquenta e sete aprovadas integralmente, duzentos e setenta aprovadas parcialmente, vinte e nove consideradas prejudicadas e sessenta e seis rejeitadas (BRASIL, 2019b). Das quinhentas e quarenta e duas emendas, cento e cinquenta e quatro tratavam de emendas de texto e trezentos e noventa e quatro de emendas à despesa. A bancada de Alagoas apresentou as emendas nº 71030006 e nº 71030007 propondo alterações no texto dos artigos 3º e 16 do projeto de lei a fim de incluir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. A redação proposta para o artigo 3º, inciso II, assim ficaria:

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

II – a articulação e a coordenação com os entes federativos, com vista ao alcance das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas e à redução das desigualdades sociais e regionais, combinados:

a) ...

b) mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam a aferição do impacto das políticas públicas na efetiva redução das desigualdades e no alcance das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; (BRASIL, 2019c)

Em relação ao artigo 16, a redação assim ficaria:

Art. 16. O Poder Executivo federal promoverá a manutenção e o desenvolvimento de mecanismos de transparência, de modo a estimular a democracia participativa, nas etapas do ciclo de gestão do PPA 2020-2023, por meio de sistemas de informações que permitam a aferição da redução das desigualdades sociais e regionais e do alcance das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, buscando para tanto utilizar a ciência de dados e os conceitos de Big Data para acelerar e customizar o desenvolvimento nas cidades brasileiras. (BRASIL, 2019c)

No dia 10 de agosto de 2019 foi aprovado o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização acerca do Plano Plurianual 2020-2023. Inicialmente, o relator tece considerações sobre a proposta apresentada pelo Presidente da República e explica que o PPA 2020-2023 teve seus programas distribuídos em seis grandes eixos, quais sejam, institucional, social, ambiental, econômico, infraestrutura e estratégias de defesa. Os valores correspondentes ao eixo econômico na proposta apresentada correspondem a 65% do valor total do Plano Plurianual 2020-2023 e os valores do eixo social correspondem a 25% do total do referido plano (BRASIL, 2019d).

O texto substitutivo apresentado e aprovado pelo Congresso Nacional estabelecia no artigo 3º, inciso VII, como uma das diretrizes do PPA 2020-2023, a persecução das metas

dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (BRASIL, 2019d). O projeto aprovado pelo Congresso Nacional foi encaminhado à sanção do Presidente da República e este acabou por vetar o referido dispositivo relacionado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, tendo fundamentado da seguinte maneira o veto:

O dispositivo, ao inserir como diretriz do PPA 2020-2023 a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, sem desconsiderar a importância diplomática e política dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, acaba por dar-lhe, mesmo contrário a sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão dos arts. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal. (BRASIL, 2019e)

O veto foi mantido pelo Congresso Nacional e a Lei nº 13.971/2019, referente ao Plano Plurianual 2020-2023, foi sancionada sem menção aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como uma diretriz para as políticas públicas da União no período citado. Tendo em vista o veto do Presidente da República, mostra-se importante analisá-lo do ponto de vista da própria Constituição Federal de 1988 e do Direito Internacional.

### **As razões do veto à luz da Constituição Federal de 1988 e do Direito Internacional**

O Presidente da República ao vetar a utilização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como diretrizes para o Plano Plurianual 2020-2023 alegou que a sua incorporação, em razão de sua natureza supostamente recomendatória, violaria o procedimento dualista de internalização de atos internacionais, previsto nos artigos. 49, inciso I, e 84, inciso VIII, ambos da Constituição Federal. De forma ampla e por ora introdutória, pode-se afirmar que tais dispositivos confirmam uma orientação internacionalista do texto constitucional brasileiro vigente. Contudo, antes de analisarmos os artigos invocados no veto pelo Presidente da República, devemos fazer uma análise mais ampla do texto constitucional, particularmente em relação aos demais dispositivos consagradores da orientação internacionalista, a fim de verificarmos se o veto realmente tem amparo jurídico.

O processo de redemocratização no Brasil resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988, fortemente inspirada pelo dirigismo constitucional de José Joaquim Gomes Canotilho. A Constituição Dirigente é aquela que apresenta fins, objetivos e metas para o Estado (CANOTILHO, 2001). Atualmente, a literatura indica ser o texto constitucional brasileiro semelhante às chamadas constituições transformativas, oriundas da

terceira onda democrática entre os anos de 1970 e 2000 em países africanos no período pós-colonial, América Latina e Europa (BUCCI, 2022).

De qualquer forma, há no texto constitucional de 1988 diversos dispositivos indicando metas, objetivos e parâmetros para a atuação do Estado brasileiro, dentre eles o artigo 4º, referente aos princípios que devem reger as relações internacionais da República Federativa do Brasil. Tais princípios possuem uma dupla importância, pois no plano internacional constituem parâmetros a guiar a política externa brasileira, e no plano interno “auxiliam os tribunais na solução de casos concretos e também no papel político internacional exercido pelo Congresso Nacional.” (SILVA, 2013, p. 15)

Essa é uma opção importante feita pelo constituinte brasileiro. Implica uma "constitucionalização das relações internacionais" do Brasil, uma vez que disciplina, no mais elevado estrato do ordenamento jurídico, o espaço de atuação da política externa do País. Em uma leitura política, significa dizer que os princípios do artigo 4.º dão expressão a um consenso na sociedade brasileira sobre os valores que o Brasil deve defender no mundo. Sob uma leitura jurídica, a existência do art. 4.º confere legitimidade à ação externa que encontra amparo em um ou mais dos princípios elencados por esse dispositivo; ao mesmo tempo, torna a substância da ação externa passível de algum grau de disciplinamento jurídico – e não apenas político. (UZIEL; MORAES; RICHE, 2017, p. 97.)

Carmen Tibúrcio (2014) enfatiza haver, em razão dos princípios indicados no artigo 4º o texto constitucional, uma dupla vinculação da administração. A vinculação positiva ao se impor aos Poderes Legislativo e Executivo a busca pela máxima efetividade das regras constitucionais e a vinculação negativa por meio da proibição da prática de atos contrários à essência do citado dispositivo. Por fim, no que diz respeito especificamente ao Poder Legislativo, cabe a não produção de atos normativos contrários ao comando constitucional.

Dentre os princípios do artigo 4º, destaca-se o da prevalência dos direitos humanos. De acordo com Pedro Dallari (1994), o referido princípio traz como consequências o engajamento do Estado na edificação das normas internacionais e a integração do ordenamento jurídico interno a tais normas. Flávia Piovesan (2018), por sua vez, além de citar as consequências indicadas por Dallari, também afirma que o referido princípio impõe ao Estado brasileiro a adoção de uma política contrária aos países violadores de direitos humanos.

Ora, não se pode negar a relação direta entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e os direitos humanos. Ao longo dos 17 objetivos encontramos temas intimamente ligados com os direitos humanos, tais como a erradicação da pobreza, a promoção da saúde e educação de qualidade, a promoção de sociedades pacíficas, dentre outros. Ou seja, o Presidente da República ao vetar a utilização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como diretriz

para o Plano Plurianual 2020-2023 acabou por contrariar o artigo 4º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, pois ente impõe ao Estado brasileiro uma integração e adequação do ordenamento jurídico interno às normas internacionais. Assim, a interpretação do dispositivo permite afirmar que o veto à utilização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Plano Plurianual 2020-2023 se mostra equivocado.

O Presidente da República ao fundamentar o veto chegou a afirmar que eventual utilização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como diretrizes para as políticas públicas violaria o procedimento dualista de internalização de atos internacionais, previsto nos artigos 49, inciso I, e 84, inciso VIII, da Constituição Federal. O primeiro dispositivo enuncia ser de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. O segundo dispositivo enuncia ser de competência privativa do Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

O veto cita dois artigos da Constituição Federal, quais sejam, 49, inciso I, e 84, inciso VIII. No entendimento do Presidente da República, utilizar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como diretrizes para o Plano Plurianual 2020-2023 ofenderia tais dispositivos, pois iria conferir obrigatoriedade aos objetivos, não obstante sua natureza recomendatória. Os dois dispositivos invocados guardam relação com a processualística dos tratados internacionais, pois o primeiro faz referência a tratados, acordos ou atos internacionais, e o segundo faz referência a tratados, convenções e atos internacionais.

De acordo com a Convenção de Viena Sobre Direito dos Tratados de 1969, tratado constitui um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica. Como se vê, a própria Convenção utiliza a expressão tratado como gênero, pois entende como tratado qualquer acordo internacional, independentemente da denominação específica. Assim, os demais termos utilizados pelo texto constitucional (acordos, convenções e atos) são sinônimos de tratados.

Em outras palavras, tratado é a expressão genérica, do qual as diferentes outras denominações (convenção, protocolo, estatuto, declaração, *modus vivendi*, compromisso, concordatas, entre outros) são espécies. Em todas essas denominações, o dado que se enfatiza é a expressão do acordo de vontades, estipulando direitos e obrigações, entre sujeitos de direito internacional. A diferença de nome deriva da diferença da matéria regulada (objeto), de sua forma de celebração ou mesmo de suas partes (como a concordata, celebrada pela Santa Sé). Por não haver uma estrutura ordenada no direito internacional,

também não faz sentido afirmar haver uma hierarquia entre os diferentes tipos de tratados. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021, p. 174).

No Brasil um tratado internacional somente pode ser ratificado após a devida autorização por parte do Congresso Nacional. Somente faria sentido o Presidente da República invocar os dispositivos constitucionais citados acima se os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável fossem juridicamente um tratado, mas não o são. Eles não foram submetidos à aprovação prévia por parte do Congresso Nacional e não foram ratificados, pois, conforme dito, não constituem juridicamente um tratado.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foram formalizados através da Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de setembro de 2015. Resoluções de Organizações Internacionais não são consideradas tratados internacionais, mas sim atos unilaterais (VARELLA, 2018). Os atos unilaterais são fontes do Direito Internacional, não obstante não constarem no rol do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Sendo assim, tais atos, enquanto fontes do Direito Internacional, podem criar direitos e obrigações vinculando os sujeitos responsáveis pela sua emissão (AMARAL JÚNIOR, 2015).

García-Martin (2022), por sua vez, explica que os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável possuem natureza de norma *soft law* com valor jurídico, apesar do seu caráter não vinculante. As normas *soft law* têm por objetivo disciplinar condutas dos Estados, orientando sua conduta e criando um programa de ação. Constituem “um produto jurídico inacabado no tempo, pois voltada para a assunção de compromissos futuros” (MAZZUOLI, 2018, p. 118). Ou seja, normas *soft law* formam um compromisso programático, ensina Valério Mazzuoli (2018). Assim, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estabelecem compromissos para o Estado brasileiro, não fazendo sentido o então Presidente da República vetar a sua incorporação no Plano Plurianual.

O Chefe do Executivo também relaciona os dispositivos constitucionais utilizados no veto com o denominado procedimento dualista, ou também chamado no Direito Internacional de dualismo. E para analisar o tema será necessária a utilização do Direito Internacional. O dualismo está inserido na discussão sobre as relações entre o Direito interno e o Direito Internacional. Alguns teóricos, chamados de dualistas, defendem que Direito interno e Direito Internacional são ordenamentos independentes. Em relação ao monismo, há uma subdivisão teórica entre monismo internacionalista e monismo nacionalista. No primeiro caso, havendo dúvida, aplica-se o Direito Internacional. Na segunda corrente teórica, aplica-se o

Direito interno no caso de dúvida acerca de qual norma deve ser aplicada (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Os dualistas, por outro lado, sustentam que Direito interno e Direito Internacional são dois ramos de um mesmo sistema jurídico (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Conforme explica Sidney Guerra (2017), para o dualismo, a norma internacional somente teria validade no ordenamento jurídico interno através de um ato de incorporação editado pelo próprio Estado, tal como uma lei. O dualismo está em processo de decadência (GUERRA, 2017) e a jurisprudência internacional tem reconhecido a primazia do Direito Internacional, conforme observa a literatura (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Pode-se afirmar, ainda, ser o dualismo o “corolário-apológico” da teoria da soberania absoluta do Estado.” (MAZZUOLI, 2018, p. 37)

Sob outro ponto de vista, a discussão pouco sentido faz. O direito internacional se mostra como um outro patamar de juridicidade em relação ao direito doméstico. Dito de outro modo, a norma internacional não se transforma em norma nacional, pois não há alteração da natureza jurídica do tratado ou do costume internacional. Isso porque, por meio vinculação jurídica a uma norma internacional, o Estado assume a obrigação perante a ordem internacional de observá-la. A assunção desse compromisso jurídico internacional pode, ou não exigir, a modificação do direito interno do Estado, a fim de que seja dado cumprimento (normativo ou prático) à norma internacional. Afinal garantir a coerência do direito interno ao direito internacional é uma forma de assegurar (i) coesão sistêmica interna do direito, de maneira a eliminar antinomias lógicas, e (ii) que a ação dos agentes estatais (executivo, legislativo e judiciário) no âmbito interno seja praticada em conformidade com o direito internacional. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021, p. 239).

Como se vê, o Direito Internacional contemporâneo exige uma nova postura por parte dos Estados e seus agentes. Deve-se garantir a coerência do Direito interno às normas internacionais, sendo que a atuação dos agentes estatais deve ser compatível com os preceitos internacionais. Sendo assim, se mostra equivocada a referência ao dualismo no veto do Presidente da República, pois a referida corrente teórica encontra-se em decadência, havendo uma nítida utilização do monismo, devendo o Direito Internacional e o Direito interno constituir um único sistema jurídico.

Por isso, não faz sentido o veto do Presidente da República, pois, conforme explicado acima, utilizou como fundamentação dois dispositivos constitucionais relacionados aos tratados. Por fim, tais dispositivos constitucionais exigem a participação do Poder Legislativo nos atos internacionais celebrados pelo Estado brasileiro, e no caso em questão estava-se apenas inserindo os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como uma diretriz para as políticas públicas, ou seja, um assunto de caráter interno, e não internacional.

## Considerações finais

O presente artigo demonstrou que as políticas públicas podem ser analisadas a partir de três planos, quais sejam, macroinstitucional, microinstitucional e mesoinstitucional. Nesse contexto, mostrou-se a importância de se analisar política pública enquanto ação governamental processualmente estruturada, especialmente, questões ligadas a alocação de recursos e o planejamento da ação estatal.

O texto constitucional brasileiro estabelece três importantes atos normativos no âmbito do planejamento estatal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LOA). No que diz respeito ao Plano Plurianual, trata-se de importante instrumento normativo a estabelecer objetivos, metas e diretrizes para a administração pública no período de quatro anos.

O Congresso Nacional ao analisar o Plano Plurianual 2020-2023 introduziu no projeto de lei menção à persecução dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como uma diretriz para administração pública no presente quadriênio. Contudo, o Chefe do Executivo acabou por vetar a alteração feita pelo Poder Legislativo. O artigo demonstrou que a fundamentação utilizada pelo Presidente da República se mostra equivocada do ponto de vista constitucional e internacional.

O veto acabou por contrariar o artigo 4º da Constituição Federal, dispositivo a impor ao Estado brasileiro a plena integração entre normas jurídicas internas e internacionais. A adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como diretriz para o PPA 2020-2023 seria nitidamente um exemplo de tal integração exigida pelo texto constitucional, pois a própria Constituição Federal apresenta uma orientação internacionalista.

Também no que diz respeito à Constituição Federal, o veto igualmente se mostra equivocado ao invocar dois dispositivos indubitavelmente relacionados aos tratados internacionais, e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foram adotados através de uma Resolução da Assembleia Geral da ONU, sendo a resolução classificada no Direito Internacional como um ato unilateral, e não como um tratado. Aliás, importante destacar novamente que a introdução dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no projeto de lei do PPA 2020-2023 se deu através de iniciativa do próprio Congresso Nacional, ou seja, não faz sentido vetar a inserção feita pelo Legislativo sob alegação de violação a dispositivos constitucionais que exigem a participação do referido Poder.

Por fim, o veto também se mostrou equivocado do ponto de vista do Direito Internacional ao fazer menção ao dualismo, corrente teórica inserida nos debates sobre a relação entre normas internacionais e nacionais. O dualismo se mostra ultrapassado, conforme apontado pela literatura, havendo uma nítida adoção do denominado monismo, compreendendo Direito Internacional e Direito nacional como integrantes de um mesmo sistema jurídico. Se os dois direitos fazem parte de um mesmo sistema jurídico, não faz sentido impedir a aplicação de uma resolução internacional em uma lei interna.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável constituem uma preocupação global em termos de proteção dos direitos humanos, dos grupos vulneráveis e das questões sociais de um modo geral. A resolução da Assembleia Geral da ONU contou com amplo apoio dos países à época, inclusive do Brasil. Por isso, veto do Presidente da República, além de não possuir amparo jurídico, se mostra contraditório, pois excluiu de um importante instrumento de planejamento governamental um tema amplamente apoiado pelo próprio Estado brasileiro quando de sua elaboração na Organização das Nações Unidas.

## Referências

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

BRASIL. **Projeto de lei de iniciativa do Presidente da República referente ao Plano Plurianual 2020-2023**. Disponível em <  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa\\_2020\\_2023/proposta/txtoPL\\_em.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2020_2023/proposta/txtoPL_em.pdf)> Acesso em 28 de julho de 2022. 2019a.

BRASIL. **Conclusão do Relatório Final ao Projeto de Lei nº. 21/2019-CN**. Disponível em <  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA\\_2020\\_2023/refinal/Conclusao\\_Relatorio\\_Final.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023/refinal/Conclusao_Relatorio_Final.pdf)> Acesso em 28 de julho de 2022. 2019b.

BRASIL. **Espelhos das emendas individuais e coletivas ao Projeto de Lei nº 21/2019-CN**. Disponível em <  
[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA\\_2020\\_2023/emendas/espelhos/ANDRELUF\\_AV\\_PPA.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023/emendas/espelhos/ANDRELUF_AV_PPA.pdf)> Acesso em 28 de julho de 2022. 2019c.

BRASIL. **Parecer (CN) nº 57 de 2019 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 21, de 2019, que Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.** Disponível em [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA\\_2020\\_2023/par\\_cmo/Parecer.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023/par_cmo/Parecer.pdf) Acesso em 28 de julho de 2022. 2019d.

BRASIL. **Razões do veto parcial do Projeto de Lei nº 21 de 2019.** Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12986>> Acesso em 28 de julho de 2022. 2019e.

BRASIL. **Resolução nº 710 de 2020: Institucionaliza a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-2030/assets/img/RESOLUCAO710-2020.PDF>> Acesso em 29 de julho de 2022. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Law and Public Policy in Brazil and the United States: A North-South Dialogue,** março 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador.** 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CREPALDI, Guilherme S.; CREPALDI, Sílvio A. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle.** 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

COUTO, Leandro Freitas. Faces e funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária. **Boletim de Análise Político-Institucional**, IPEA, Brasília, nº 27, 2021, p. 19-27.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. **Constituição e Relações Exteriores.** São Paulo: Saraiva, 1994.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, IPEA, 2012, p. 431-456.

GARCÍA-MARTIN, Laura. La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones em torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas. **Iberoamerican Journal of Development Studies**, 11(2), 2022, p. 126-142.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 36, n. 143, jul/set. 1999, p. 147-186.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral**. Disponível em < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement> > Acesso em 29 de julho de 2022. 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PISCITELLI, Thatiane. **Direito Financeiro**. 8ª ed. Barueri: Atlas, 2022.

SILVA, Alexandre Pereira da. Os princípios das relações internacionais e os 25 anos da Constituição Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 50, nº 200, out./dez. 2013, p. 15-32.

TIBURCIO, Carmen. Constituição e relações internacionais. **Universitas JUS**, v. 25, n. 1, p. 1-24, 2014.

UZIEL, Eduardo; MORAES, Henrique Choer; RICHE, Flávio Elias. Entre direito e política externa – elementos para a interpretação do art. 4º da Constituição. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 99, p. 95-120, janeiro-fevereiro 2017.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

Submetido em 01.03.2024

Aceito em 14.10.2024