

Planejamento e Orçamento da União

A Constituição Federal de 1988 estabelece que cada ente da Federação deve editar, periodicamente, três instrumentos básicos de planejamento e orçamento: Leis de Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.

Cabe à Lei do Plano Plurianual - PPA estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos e à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, dentre outras atribuições, fixar metas e prioridades para o período de um ano, bem como orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, a qual, por fim, estima receitas e fixa despesas, autorizando a realização de gastos públicos.

O TCU avalia anualmente, no âmbito da União, a execução desses instrumentos de planejamento e orçamento. Nesse contexto, registra-se a seguir as principais observações relacionadas ao PPA e à LDO, no tocante ao exercício de 2009.

Plano Plurianual - PPA 2008-2011

De acordo com o modelo legal vigente, a gestão do PPA para o quadriênio 2008-2011, orientada para resultados, compõe-se dos níveis estratégico e tático-operacional. O primeiro nível engloba os objetivos de governo e os setoriais; o segundo, os programas e ações.

O PPA em exame compõe-se de dez objetivos de governo e respectivos objetivos setoriais, aos quais estão vinculados 306 programas, sendo 215 programas finalísticos e 91 programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.

Compete ao Poder Executivo manter sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoio à gestão do PPA, e garantir o acesso, pela Internet, a essas informações, para fins de consulta pela sociedade. Trata-se do Sistema de Informações Gerenciais do Planejamento do Governo Federal (SIGPlan).

60% dos indicadores dos programas, em 2009, não foram aferidos principalmente em razão da não alimentação do banco de dados - SIGPlan.

Há, no entanto, grande dificuldade para avaliação de resultados dos programas que compõem o PPA. Pela posição de fevereiro de 2010, 60% dos indicadores dos programas, em 2009, não foram aferidos principalmente em razão da não alimentação do banco de dados - SIGPlan; 23% não tiveram seus índices programados alcançados; e apenas 17% mostraram cumprimento dos índices previstos.

Também foram identificadas consideráveis inconsistências quanto às metas físicas (produtos) das ações que compõem os programas: há ações com baixa execução orçamentária, mas com alta execução física (e vice-versa); ações sem execução orçamentária, mas com execução física; e ações com execução física superior a 1000%.

Em 2009, o TCU realizou auditoria de natureza operacional, ainda não apreciada, com o objetivo de analisar o processo de coordenação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Foi identificada, entre outros aspectos, a necessidade de orientação e efetivo suporte para que os órgãos setoriais definam ou redefinam programas com base nos objetivos governamentais e setoriais; e de que se faça constar do SIGPlan os indicadores referentes aos objetivos governamentais e aos objetivos setoriais, dando-se transparência ao desempenho não somente dos programas, mas do modelo de gestão do PPA como um todo.

Os programas são instrumentos de organização da ação governamental. Articulam conjuntos de ações (projetos e atividades) para a concretização de um objetivo dirigido ao enfrentamento de um problema ou ao atendimento de uma demanda social.

Por meio dos programas finalísticos são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores.

Os programas de apoio a políticas públicas e áreas especiais são dirigidos para a oferta de serviços diretamente ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo. Para esses programas é facultativa a formulação de indicadores.

Os indicadores permitem a avaliação do desempenho dos programas do PPA e de resultados da intervenção estatal na realidade.

Os indicadores apresentam índices de referência (que expressam a situação a ser enfrentada pelo programa, no início do PPA); índices previstos (que contêm os valores esperados, ao longo do período de vigência do PPA); e índices apurados (valores efetivamente medidos/alcançados).

Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2009

A LDO deve estabelecer a direção dos gastos públicos, principalmente mediante a fixação de metas e prioridades que servirão de parâmetro para a elaboração do projeto de lei orçamentária anual.

No projeto de LDO para 2009, as prioridades correspondiam às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e às constantes do Anexo de Ações Prioritárias, que indicava 145 ações, ao passo que na LDO sancionada, além das ações do PAC, havia 476 ações listadas como prioritárias.

Tabela 1. Ações prioritárias - tramitação e execução – Exercício de 2009

Ações Prioritárias	Número de Ações				Valores em R\$ bilhões		(B)/(A)%
	PLDO	LDO	LOA e Créditos Adicionais		Dotação Atualizada (A)	Despesa Empenhada (B)	
			Ações com Dotação	Ações com Empenho			
Total	145	476	375	332	53,02	44,40	84%

Fonte: Leis Orçamentárias e Siafi

Notas: PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual.

Conforme demonstrado na Tabela 1, do total de 476 ações constantes da LDO como prioritárias, destaca-se que 101 sequer tiveram dotações consignadas na LOA, e que, das 375 ações com dotação, 43 não apresentaram execução, pois apenas 332 ações foram empenhadas. Como complemento às informações constantes da tabela apresentada, também se destaca o fato de que, embora tenham sido empenhados 84% da dotação de R\$ 53 bilhões referentes ao total das 375 ações prioritárias contempladas pela LOA, 24% dessas ações apresentaram execução (empenho) inferior a 50%.

Diante das fragilidades identificadas, faz-se necessário recomendar ao Poder Executivo que consigne dotação orçamentária às ações elencadas como prioritárias pela LDO e que adote as providências cabíveis para que as referidas ações tenham sua execução priorizada frente às demais despesas discricionárias.