

## Constituição Federal

O Tribunal de Contas da União analisou a observância pelo Poder Executivo dos dispositivos constitucionais que regem a gestão orçamentária e financeira da União, visando fundamentar o seu Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República. Seguem as principais constatações do TCU.

## Emendas Parlamentares Individuais

A execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais, no exercício de 2016, ficou abaixo do limite mínimo obrigatório de 1,2% da RCL do exercício anterior, assim como a parcela dessas despesas destinadas a ações e serviços públicos de saúde não atingiu o montante mínimo exigido de realização, conforme o disposto no § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988 e os arts. 58 e 64 da LDO/2016. Contudo, segundo justificativas prestadas nas contas, essa não execução do montante mínimo obrigatório deu-se em virtude de impedimentos de ordem técnica que inviabilizaram a consecução integral da programação aprovada, conforme disposto nos arts. 57 a 67 da LDO/2016.

## Mínimo da Irrigação

Com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) 89/2015, o caput do artigo 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste, preferencialmente no semiárido.

Em consulta ao Siafi, observou-se que 26,8% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à região Nordeste e 0% à Região Centro-Oeste. Ocorre que 66,3% do montante empenhado possui localizador de gasto "Nacional", ou seja, tal montante pode ter sido empenhado em favor de qualquer unidade da federação não especificada no momento da elaboração e/ou aprovação do LOA.

Com a falta de adequada regionalização da despesa na LOA 2016, não foi possível concluir se houve ou não o cumprimento do estipulado pelo art. 42 do ADCT no exercício.

Assim, considerando a ausência de informações sobre a observância desse dispositivo na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2016 e a impossibilidade de obter essas informações no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), o Tribunal fez constar uma irregularidade e duas recomendações com o objetivo de dar transparência aos números e possibilitar o controle sobre o cumprimento do referido dispositivo constitucional.

## Cumprimento da "regra de ouro"

O TCU analisou o cumprimento, em 2016, da denominada "regra de ouro" das finanças públicas, consagrada no inciso III do art. 167 da Constituição Federal e no art. 12 da LRF.

O dispositivo constitucional estabelece que é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. O artigo 12, § 2º, da LRF, por sua vez, é mais específico: disciplina que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

Seguindo o critério da LRF, as operações de crédito excederam as despesas de capital em R\$ 45.285,00 milhões, quando se consideram exclusivamente os montantes apresentados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. No entanto, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) entende que, para fins de verificação do cumprimento da "Regra de Ouro",

a comparação entre operações de crédito e despesas de capital poderia incluir também o Orçamento de Investimento das empresas estatais. De acordo com esse entendimento, a Regra foi observada quando da elaboração do PLOA 2016.

Não há previsão normativa expressa quanto à inclusão ou não das empresas estatais não dependentes na apuração da Regra de Ouro, apta a solucionar de forma definitiva a divergência existente entre os dois entendimentos possíveis, acima descritos. Essa ausência de normatização explícita é reconhecida pela Secretaria do Tesouro Nacional e também pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (conforme Nota Técnica Conjunta 7/2015).

Diante disso, é necessário aperfeiçoar o entendimento relativo ao tema, cuja análise deverá ser realizada posteriormente por esta Corte de Contas no âmbito de fiscalização específica. Assim, para efeitos imediatos sobre a apreciação das Contas do Presidente da República relativas a 2016, entende-se que não se pode afirmar que haja irregularidade quanto ao cumprimento da Regra de Ouro segundo o critério estabelecido no art. 12 da LRF.

## Lei de Diretrizes Orçamentárias

Neste tópico, a análise do TCU tem como objetivo verificar a execução orçamentária de metas e prioridades da administração pública federal, no exercício de 2016, em conformidade com o disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal e, especificamente, com o art. 3º da Lei 13.242/2015 (LDO 2016).

O art. 165, § 2º, da Constituição Federal, estabelece, entre outras coisas, que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

Relativamente às prioridades definidas na LDO 2016, houve aprimoramento se comparada a LDO 2015, pois partiu-se de um cenário de ausência completa de indicação de prioridades e metas da administração pública federal para a inclusão de um Anexo de Prioridades e Metas e de menção a prioridades estabelecidas no PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2016).

Assim, na LDO 2016, a priorização da administração pública federal compreendeu: (1) programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas; (2) metas inscritas no Plano Nacional de Educação (PNE); (3) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e (4) Plano Brasil sem Miséria (PBSM). A seguir, tem-se a análise da prioridade dada pelo Poder Executivo Federal a essas despesas.

No caso das emendas parlamentares de bancada, no exercício de 2016, a execução orçamentária das ações decorrentes dessas emendas atingiu o percentual de 81% da dotação atualizada. Contudo, os limites de execução orçamentária e financeira estabelecidas na LDO 2016 não foram atingidos. Embora, na PCPR 2016 tenham sido apresentadas justificativas para os casos em que os valores empenhados foram inferiores a 100% da respectiva dotação, não ficou demonstrado impedimento de ordem técnica para a não execução das programações. Assim, o tribunal recomendou ao Poder Executivo que demonstre, nas próximas edições da PCPR, que as justificativas apresentadas para a execução insuficiente das programações incluídas ou acrescidas por meio de emendas de bancada estadual configuram casos de impedimento de ordem técnica.

Com relação às ações do PNE, foram empenhadas despesas equivalentes a 97,19% da dotação atualizada, valor compatível com a prioridade dada a essas ações pela LDO 2016. No entanto, devido a dificuldade para apuração das ações do PNE no orçamento, o TCU entendeu pertinente recomendar ao Poder Executivo que estabeleça critérios objetivos que permitam a identificação dessas despesas no orçamento.

Quanto ao PAC e ao PBSM, não foi discriminado na LDO 2016 a que parte do conteúdo desses planos essas prioridades e metas se referem. Além disso, foram encontradas divergências na apresentação das informações concernentes ao PBSM no âmbito dos relatórios divulgados pelo Poder Executivo, comprometendo o acompanhamento efetivo das ações vinculadas ao respectivo programa, o que não se coaduna com os princípios da publicidade, da transparência e do acesso à informação.

Assim, o Tribunal recomendou ao Poder Executivo que estabeleça e divulgue critérios objetivos e uniformes para identificação de ações integrantes do PBSM, permitindo o acompanhamento preciso sobre a execução do programa e a devida prestação de contas do Presidente da República.