

Estrutura de Governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal

O Tribunal de Contas da União realiza trabalhos com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da governança e da gestão pública, para auxiliar na formação de um ambiente seguro e favorável à implementação de políticas públicas em benefício da sociedade.

Nesse contexto, o TCU analisou a estrutura de governança do sistema de planejamento do Poder Executivo Federal, compreendido como o conjunto integrado de órgãos encarregados de participar da elaboração dos principais planos sob a responsabilidade do Governo Federal.

A Constituição de 1988 inovou em matéria de planejamento e orçamento ao criar o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unificar os três orçamentos – fiscal, de seguridade social e de investimento das estatais – em uma única Lei Orçamentária Anual (LOA). A Carta previu, no §9º do art. 165, a elaboração de lei complementar com a finalidade de dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização desses três instrumentos de planejamento. No §1º do art. 174, previu a edição de outra lei complementar que estabeleceria as diretrizes e as bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado.

Essas duas leis complementares, contudo, ainda não foram elaboradas, o que diminui a efetividade dos preceitos constitucionais e prejudica o processo de planejamento do Governo Federal.

O § 4º do art. 165 da Constituição, por sua vez, dispõe que os planos nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA e devem ser apreciados pelo Congresso Nacional. Quanto à consonância dos planos com o PPA, verifica-se que tem ocorrido esforço da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido de adequar o PPA aos planos já existentes.

Entretanto, no que se refere à apreciação dos planos pelo Congresso Nacional, verifica-se a existência de grande número de planos em execução não submetidos à análise do Poder Legislativo.

Em termos de normas infraconstitucionais, a Lei 10.180/2001 é o instrumento que deve organizar e disciplinar o sistema de planejamento e orçamento federal. No entanto, suas disposições não foram regulamentadas por meio de decreto, resultando em **fragilidades na especificação dos atores integrantes do sistema de planejamento federal e na identificação de suas competências e formas de interação.**

Observa-se que não há sistematização na elaboração dos planos com estabelecimento de critérios mínimos a serem seguidos pelos órgãos setoriais ou definição de procedimentos para sua elaboração. Por conseguinte, os planos são elaborados de acordo com as capacidades de planejamento de cada órgão, gerando uma grande quantidade de planos, com características e níveis de qualidade distintos.

Observam-se também **limitações na coordenação entre os diversos órgãos e planos que compõem o planejamento federal**, o que prejudica o encadeamento e a coerência de seus produtos. Essa coordenação é responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República.

As dificuldades destacadas resultam em um processo de planejamento com as seguintes deficiências:

- Indefinição sobre os requisitos mínimos para a concepção de planos governamentais;
- Desconhecimento dos técnicos de diversos ministérios a respeito dos planos com sua participação e que sejam de sua responsabilidade;
- Existência de planos formulados que não são viabilizados financeiramente, inclusive como resultado de falhas no processo de elaboração;

- Existência de divergências metodológicas entres os diversos planejamentos nos ministérios;
- Insuficiência de orientação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à elaboração e à integração dos planos setoriais.

Os problemas apontados, relacionados à ausência de normas e diretrizes, à definição imprecisa de atores e competências e às dificuldades de coordenação, **demonstram que as condições de governança do sistema de planejamento do Poder Executivo Federal necessitam de relevante reestruturação institucional**, capaz de criar as condições necessárias para que o planejamento governamental cumpra seu papel na promoção do desenvolvimento nacional.