

DISTORÇÕES NOS INDICADORES E METAS DO PLANO PLURIANUAL 2012-2015

O Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário apontou a existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no PPA 2012-2015.

Nas contrarrazões apresentadas, alegou-se que: o objeto de apreciação das contas presidenciais limita-se ao controle da execução do orçamento, então, o PPA não faz parte do escopo da análise das Contas do Governo; as distorções apontadas pelo TCU ocorreram na elaboração do PPA, e não na execução orçamentária; as recomendações do TCU e dos demais atores envolvidos no planejamento e gestão de políticas públicas estão sendo incorporadas na elaboração do PPA 2016-2019.

De acordo com a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU, compete ao Tribunal apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, sendo que o relatório que acompanha esse parecer deve conter informações sobre o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o PPA e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, a análise do cumprimento dos programas previstos na LOA contempla a avaliação dos indicadores e das metas estabelecidos no PPA, pois são esses os instrumentos fornecidos pelo plano para o acompanhamento do desempenho das políticas públicas implementadas por meio dos programas temáticos.

O processo legislativo acerca do PPA não foi questionado, nem a discricionariedade na elaboração dos indicadores e metas. O que se avaliou foi a confiabilidade e a qualidade dos instrumentos de desempenho como elementos capazes de oferecer informações úteis aos gestores e à sociedade, entre outros interessados.

Sobre a informação de que as contribuições dos atores envolvidos estão sendo incorporadas ao PPA 2016-2019, ressalta-se que o aperfeiçoamento dos indicadores e das metas do PPA fortalece o plano como instrumento de planejamento e definidor de objetivos, diretrizes e metas para o período.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dispõe que a LOA deve ser compatível com o PPA e com a LDO. Por sua vez, a lei que instituiu o PPA vigente estabelece que indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação, e que meta é a medida do alcance do objetivo.

AUSÊNCIA DO ROL DE PRIORIDADES E METAS DO PLDO 2014

O Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário apontou a ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015, descumprindo o § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Nas contrarrazões, alegou-se que: a) a LDO não faz parte do escopo de análise das contas presidenciais; b) não é possível imputar responsabilidade ao Poder Executivo por questões relativas ao resultado do processo legislativo da LDO; c) não há definição legal sobre a forma de apresentação das metas e prioridades; d) devido à ausência de norma regulamentadora, a forma de apresentação tem sido alterada ao longo dos exercícios; e) de 2012 a 2015, o Poder Executivo assumiu como prioritários os programas previstos na lei do PPA, quais sejam: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Plano Brasil sem Miséria (PBSM), e os definidos nas LDOs; e f) em 2013, o TCU considerou parcialmente atendida a recomendação sobre a necessidade de existência de rol de prioridades e metas no PLOA.

A Lei Orgânica do TCU dispõe que as contas presidenciais tratem da execução da LOA. Conforme a Constituição, a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, bem como orientará a elaboração da LOA. Assim, falhas na elaboração da LDO afetam a elaboração e a execução do orçamento.

A análise do Tribunal em 2014 não decorre de falhas do processo legislativo, mas do descumprimento de mandamento constitucional, que determina que a LDO deve conter as metas e prioridades da administração pública federal. A justificativa apresentada de que o anexo de metas e prioridades não tem sido efetivo não desobriga o Poder Executivo de definir tais elementos na LDO. A não efetividade do anexo deveu-se a divergências e incongruências entre as metas estipuladas na LDO e as registradas na LOA, bem como à baixa execução de ações tidas como prioritárias.

Definir ações que compõem o PAC e o PBSM como prioritárias causa insegurança no estabelecimento de rol de ações prioritárias capazes de orientar a elaboração e execução do orçamento, já que tais programas podem sofrer alterações em suas ações a qualquer tempo.

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO (OI)

O Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário apontou que houve extrapolação do montante de recursos aprovados em algumas fontes por oito empresas estatais e execução de despesa sem dotação suficiente por duas empresas, em desacordo com o disposto do inciso II do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de despesas além do que foi fixado na LOA.

O AGU reconheceu a ocorrência das irregularidades e apresentou como justificativa as peculiaridades relativas ao funcionamento das empresas citadas.

Os dados apresentados nas contrarrazões demonstraram a redução das ocorrências. Porém, percebeu-se que em nenhum dos últimos quatorze anos a execução orçamentária das empresas estatais respeitou o estabelecido na Lei Orçamentária Anual, no tocante às despesas autorizadas para o OI e, mais gravemente, ao disposto no inciso II do art. 167 da CF/1988.

As medidas implementadas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP) demonstraram a preocupação com a recorrência desses problemas. Entretanto, a atual sistemática de monitoramento econômico-financeiro não tem sido suficiente para coibir a realização de despesas em desacordo com a lei, o que pode indicar a necessidade de revisão e ajustes, ou seja, aperfeiçoamento da supervisão ministerial afim aliada a avanços no controle e monitoramento realizado pelo Dest.

Trata-se de irregularidades reiteradas nos últimos anos, conforme registrado nos Relatórios sobre as Contas do Governo anteriores, tendo sido objeto de ressalvas e recomendações. No entanto, ainda não foram tomadas providências suficientes para solução do problema.