



Nota Técnica Conjunta

Em 9 de fevereiro de 2004.

Interessado: Senador Sibá Machado – Relator do Vencido do PLPPA 2004/2007

Assunto: Esclarecimentos acerca do Acórdão nº 102/2004-TCU-Plenário (TC-015.2714/2003-4), sobre o levantamento de auditoria com vistas a examinar a consistência interna e externa do PLPPA 2004/2007.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Esta Nota Técnica foi elaborada com o objetivo de esclarecer pontos relativos à auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União. Auditoria essa que teve como objeto a avaliação dos resultados dos programas de governo que constará do parecer prévio que o TCU encaminhará ao Congresso Nacional, quando da apreciação das contas de que trata o art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – LRF, e objetiva classificar os resultados dos programas como “satisfatórios” ou “insatisfatórios”. Vale destacar que a auditoria em análise (TC-015.2714/2003-4) foi aprovada pelo Acórdão nº 102/2004-TCU-Plenário.

Tais atividades estão referenciadas especialmente nos arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição, nos arts. 56 a 58, da Lei Complementar n.º 101, de 2000, e nos arts. 20 e 95, da Lei n.º 10.707, de 2003 – LDO2004.

2 ANÁLISE DO ASSUNTO

Segundo o art. 49, inciso IX, da Constituição, é competência exclusiva do Congresso Nacional, julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República. A Carta Política definiu, ainda, no art. 71, que o Tribunal de Contas da União auxiliará o Congresso Nacional no exercício do controle externo. No caso específico das Contas do Governo, compete à Corte de Contas apreciar as contas prestadas anualmente mediante parecer prévio¹.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2004 (Lei nº 10.707/2003), no § 1º do art. 20, especifica que o Tribunal de Contas em seu parecer prévio acerca das Contas de Governo classificará os resultados dos programas em satisfatórios ou insatisfatórios². Como

¹ Além das disposições constitucionais, a prestação de contas está disciplinada nos arts. 56 a 58, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000).

² Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2004 (Lei nº 10.707/2003):

“Art. 20. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, bem como a respectiva execução, serão feitas de forma a propiciar o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.

§ 1º O Tribunal de Contas da União, em seu parecer prévio acerca das contas de que trata o art. 95 desta Lei, classificará os resultados dos programas em satisfatórios ou insatisfatórios, considerando os objetivos e as



a LDO refere-se ao exercício de 2004, somente em 2005, no encaminhamento da prestação de contas de 2004, quando estas serão avaliadas, será possível efetivar a citada classificação dos programas.

No entanto, o TCU, no trabalho apresentado, antecipou-se e realizou um levantamento de auditoria (TC-015.271/2003-4) junto à Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento (SPI/MPOG).

Segundo o relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União, “os resultados apurados têm como objetivo subsidiar uma proposta de metodologia para classificação dos programas de governo em satisfatórios e insatisfatórios (...)”. Para tanto, a auditoria procurou verificar a consistência das metas físico-financeiras do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004/2007. O raciocínio é que, não havendo consistência técnica na definição dos programas e seus elementos, não será possível, futuramente, avaliar e classificar os programas orçamentários da forma como exige a LDO.

A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas destacou algumas inconsistências no Projeto de Lei do Plano Plurianual. O Relatório de auditoria salienta que, caso não sanadas, as inconsistências apuradas poderão comprometer o trabalho a ser realizado pela Corte de Contas, uma vez que a metodologia a ser apresentada para avaliar os programas de governo terá como pressuposto a existência de parâmetros suficientes e adequados à avaliação.

Nesse contexto, entre as principais determinações do Acórdão 102/2004, que aprova o relatório da auditoria em exame, pode-se destacar as seguintes determinações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

“(...)”

9.1.2.1. elaborar os macroindicadores e indicadores para objetivos setoriais para acompanhamento da Orientação Estratégica de Governo e dos Ministérios, conforme previsto no Manual de Elaboração das Orientações Estratégicas de Governo, e incluir na primeira proposta de revisão do Plano Plurianual 2004/2007;

9.1.2.2. reformular os indicadores de desempenho que não se mostrem adequados para a mensuração dos objetivos declarados para os respectivos programas e incluir na primeira proposta de revisão do Plano Plurianual 2004/2007;

9.1.2.3. elaborar os indicadores de desempenho para os programas onde não se acham previstos e incluir na primeira proposta de revisão do Plano Plurianual 2004/2007;

9.1.2.4. corrigir as inconsistências de metas físicas dos projetos e incluir na primeira proposta de revisão do Plano Plurianual 2004/2007;

9.1.2.5. apurar os atributos ainda não definidos para os indicadores de desempenho e incluir na primeira proposta de revisão do Plano Plurianual 2004/2007;

“(...)”.

metas e prioridades estabelecidas para o exercício, bem como os recursos orçamentários consignados nos orçamentos, com as alterações promovidas por créditos adicionais e decretos de limitação de empenho. (...)”. (Grifo nosso)



Tendo em vista a Decisão do Tribunal de Contas, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão interpôs o pedido de reexame parcial do Acórdão 102/2004. Conforme minuta do pedido de reexame, à qual as Consultorias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados tiveram acesso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão argumenta o seguinte:

a) Com relação aos macroindicadores:

“Conforme estabelecido no Projeto de Lei do PPA 2004/2007, macroindicadores e objetivos setoriais não são atributos que compõem exigência legal. Não há, portanto, obrigatoriedade de sua inclusão nos projetos de lei de revisão, sendo atributos para acompanhamento por parte do Poder Executivo. Além disto, conforme ressaltado na Avaliação Preliminar da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Relatório de Levantamento (Versão Preliminar) – Análise do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004/2007, o estabelecimento de macroindicadores e indicadores para objetivos setoriais está associado à avaliação da Orientação Estratégica de Governo e não à avaliação dos programas com base em seus objetivos, metas e prioridades conforme prevê o art. 20 da Lei 10.707/03.

Ademais, considerando a competência privativa do Presidente da República de enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual, (...) a iniciativa do Poder Legislativo determinando, compulsoriamente, a inclusão de quaisquer itens no Projeto de Lei de revisão do Plano Plurianual pode afetar o princípio de independência dos Poderes.” (grifo nosso)

b) Com relação à ausência de indicadores:

“As determinações referem-se a atividades correntes do Sistema de Planejamento e Orçamento que adota a metodologia de planejamento por programas, que vêm sendo realizadas desde do ano 2000 quando da sua implantação.

Conforme mencionado na Avaliação Preliminar da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Relatório de Levantamento (Versão Preliminar) – Análise do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004/2007 a questão dos indicadores de resultado dos programas é relevante e vem merecendo a atenção por parte do Poder Executivo.

Trata-se, portanto, de matéria complexa, o que ainda demanda um esforço intenso de aprendizagem e capacitação.

Vale lembrar que sua introdução nos programas dos planos plurianuais é relativamente recente (pioneira no presente PPA 2000/2003) e sua metodologia ainda não se encontra sedimentada uniformemente em toda a Administração Pública. Tal fato gera inevitáveis omissões e falhas nessa fase inicial. As possíveis falhas serão corrigidas ao longo das revisões sucessivas.

Cabe ressaltar que recomendações como a do subitem 9.2.3. do Acórdão quando sugere que se efetuem “estudos sobre a viabilidade de mensuração de todos os indicadores propostos” são importantes para o auxílio no desenvolvimento e aperfeiçoamento da nova sistemática a ser utilizada. Já as determinações, dependendo, podem até inviabilizar o seu cumprimento.” (grifo nosso)



Cabe lembrar que não existe, até o presente momento, modelo legalmente instituído para a organização e formatação do plano plurianual. A organização, a metodologia e o conteúdo dos planos plurianuais têm sido definidos pelo Poder Executivo e submetidos à apreciação do Congresso Nacional, dentro do constitucional processo legislativo. Tal indefinição verifica-se, principalmente pela ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º da Constituição Federal.

Ainda com relação aos problemas levantados pelo Tribunal de Contas, vale mencionar que o Relator do Voto do Vencido do Projeto de Lei do Plano Plurianual, Senador Sibá Machado (acompanhando o relatório do Relator Roberto Saturnino), já vislumbrava tais dificuldades. Vale mencionar que no item 1.4.3 de seu Relatório, o Senador Sibá Machado aponta várias dificuldades do Projeto encaminhado pelo Executivo:

- a) 82% das ações do PLPPA não estão regionalizadas³, vieram com indicação “NA” (Nacional);
- b) O projeto do PPA 2004-2007 não apresenta a classificação funcional, o que permitiria analisar as pretensões do governo pelas diversas áreas de sua atuação, como educação, saúde, transportes etc;
- c) O projeto não apresenta uma padronização no detalhamento dos títulos das ações. Nesse sentido, em muitos casos, a ação vem descrita no nível de subtítulo, o que deveria ser feito somente na lei orçamentária. Segundo a LDO 2004, o subtítulo é o menor nível de programação, devendo ser utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação. Por certo não deve o PPA estar detalhado no menor nível de programação, visto tratar das grandes linhas de ação do governo para um período de quatro anos.
- d) A exemplo do que já ocorre no plano vigente, a definição dos indicadores e seus índices ainda é o maior problema a ser enfrentado pelos formuladores das políticas públicas do governo. Dos 374 programas do projeto, apenas 192 (51%) apresentam indicadores com informações completas.

Não obstante as críticas da equipe de auditoria do Tribunal de Contas, há que se levar em consideração haver aperfeiçoamentos introduzidos no Projeto do Plano Plurianual 2004/2007. Nesse sentido, a equipe de auditoria observa que foram verificados os seguintes avanços no processo de planejamento:

- a) Existência de uma metodologia de planejamento;
- b) Aprimoramento dos conceitos utilizados no processo de planejamento;
- c) Disponibilização de ferramenta operacional – SIGPLAN;
- d) Integração dos sistemas SIGPLAN e SIDORnet;
- e) Negociação entre o MPOG e os órgãos setoriais;
- f) Apoio dos monitores aos órgãos setoriais de planejamento;

³ A não-regionalização das ações está em dissonância com o mandamento constitucional de que o PPA deve estabelecer, 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. Ademais, os orçamentos fiscal e de investimentos das estatais, compatibilizados com o Plano Plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional (CF art 165 § 1º e § 7º)



g) Capacitação das Subsecretarias de Planejamento e Orçamento – SPO.

3. CONCLUSÕES

A auditoria do TCU em exame teve como finalidade subsidiar uma proposta de metodologia para futura classificação dos programas de governo em satisfatórios ou insatisfatórios, quando da elaboração do parecer prévio sobre as contas de governo referentes ao exercício de 2004, em atendimento à determinação do art. 20 da LDO/2004.

Nesse contexto, a auditoria em análise não deve ser considerada como uma avaliação dos programas constantes do PPA, mas tão-somente um trabalho prévio para fundamentar uma análise posterior por parte do Tribunal de Contas, no sentido de auxiliar o Congresso Nacional no julgamento das contas do governo.

Vale mencionar, no entanto, que **as principais falhas apontadas pelo Tribunal já eram de conhecimento do Congresso e já estavam identificadas pelos Relatores do Projeto do Plano Plurianual**. Contudo, ainda que em caráter preliminar, as informações aduzidas pela Corte de Contas enriquecem o debate em torno do aprimoramento do processo de planejamento/orçamento existente.

O diagnóstico elaborado servirá para fundamentar a busca de um sistema de planejamento/orçamento mais eficiente, em que pese a posição relatada pelo Poder Executivo das dificuldades a serem enfrentadas na consecução desse objetivo. Conforme o exposto no pedido de reexame do Poder Executivo ao Acórdão 102/2004-TCU, trata-se de matéria de mais alta complexidade que demanda intenso esforço de aprendizagem e capacitação para implantação no âmbito da administração pública federal.

O modelo de planejamento e orçamento adotado no país merece uma melhor definição e uma discussão mais aprofundada. Julgamos que, nesse sentido, seria oportuno resgatar o debate acerca desse tema retomando-se a discussão da lei complementar prevista no art. 165, § 9º da CF, em tramitação no Congresso Nacional. Vale lembrar que o texto do substitutivo ao PLPPA contempla uma série de dispositivos e conceitos inovadores que procuram suprir a ausência da referida lei complementar, em especial quanto à compatibilização planejamento-orçamento.

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA(*)

Consultor-Geral de Orçamentos do
Senado Federal

(*) Consultores designados: Orlando Neto

(**) Consultores designados: Marcelo Macedo e Fidelis Fantin

EUGÊNIO GREGGIANIN ()**

Diretor da Consultoria de Orçamentos da
Câmara dos Deputados