

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Luis Carlos da Silva

PRIORIDADES NOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO:
Análise da Efetividade do Sistema de Planejamento

Brasília
2007

LUIS CARLOS DA SILVA

**PRIORIDADES NOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO:
Análise da Efetividade do Sistema de Planejamento**

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público do programa de Pós-graduação do Cefor (Centro de Formação da Câmara dos Deputados) e ISC (Instituto Serzedelo Correa).

Orientador: Vander Gontijo

Brasília
2007

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/2007

Silva, Luis Carlos da.

Prioridades nos orçamentos da União [manuscrito] : análise da efetividade do sistema de planejamento / Luis Carlos da Silva. -- 2007.

62 f.

Orientador: Vander Gontijo.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Orçamento Público.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Despesa pública, planejamento, Brasil. 3. Execução orçamentária, Brasil. 4. Brasil. Plano Plurianual (PPA). I. Título.

CDU 336.12(81)

**PRIORIDADES NOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO:
Análise da Efetividade do Sistema de Planejamento**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público
da Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2007.

Aluno: Luis Carlos da Silva

Banca Examinadora:

Orientador: Vander Gontijo

Examinador: Eduardo Fernandez

Brasília, de

2007.

Para minha família, por tudo que são e significam para mim.

Ao professor Vander Gontijo pela inestimável orientação do trabalho monográfico.

Ao corpo docente e discente, diretores, coordenadores e demais funcionários do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, pelo trabalho que cada um executou, dentro de suas atribuições, colaborando para a realização do curso..

Aos Amigos da Cafin que tanto me apoiaram e incentivaram, especialmente ao Nilson Rodrigues pela paciência e competência na revisão e na apresentação do trabalho.

À minha irmã Leila pelas insubstituíveis contribuições em todos os momentos.

“Toda a sabedoria vem do Senhor Deus, ela sempre esteve com Ele.”

(Eclesiástico – 1,1)

“Quando um indivíduo é lesado nos seus direitos, deve-se perguntar a ele se os sustentará, se resistirá ao seu adversário e, por conseqüência, se ele lutará ou se, efetivamente, para escapar à luta, abandonará covardemente o seu direito.”

RUDOLF VON IERING

RESUMO

Este estudo aborda a efetividade do sistema de planejamento no Brasil. A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Plano Plurianual – PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e à Lei Orçamentária Anual – LOA, funções relacionadas ao planejamento do gasto público de acordo com as diretrizes e estratégias de médio prazo. Entretanto, para a efetividade do planejamento esses instrumentos devem estar perfeitamente integrados e em sintonia com os objetivos que se pretende empreender num horizonte de médio prazo. O presente trabalho objetiva verificar a efetividade do PPA, LDO e LOA em relação aos programas e ações relacionadas ao PPA 2004-2007, ou seja, identificar se há compatibilidade entre o PPA, as metas e prioridades selecionadas na LDO e as constantes da LOA. Analisa-se a consistência por meio do estudo das prioridades orçamentárias, definidas na LDO. Trata-se, na verdade, de um subconjunto da programação constante do PPA e se destinam a dar eficiência e efetividade ao orçamento anual, visto este, como parte operacional do sistema de planejamento brasileiro. O método utilizado na pesquisa foi de revisão bibliográfica, nas áreas de orçamento, planejamento e Direito Financeiro, incluindo consulta aos Pareceres do Tribunal de Contas da União. O estudo foi centrado em cinco programas do PPA 2004-2007. Conclui-se, com o trabalho, que os requisitos para efetividade do sistema de planejamento não estão sendo observados e que as metas e prioridades não cumprem as funções delas esperadas.

Palavras-chave: 1. Planejamento Público 2. Ciclo Orçamentário 3. Plano Plurianual 4. Diretrizes Orçamentárias 5. Execução Orçamentária

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	- Constituição Federal
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MPGO	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PPA	- Plano Plurianual
TCU	- Tribunal de Contas da União.

LISTA DE QUADROS

1. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 0135 – 2005.....	41
2. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 0135 – 2006.....	42
3. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 0135 – 2007.....	43
4. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 0371 – 2005.....	44
5. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 0371 – 2006.....	45
6. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 0371 – 2007.....	45
7. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 0502 – 2005.....	47
8. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 0502 – 2006.....	48
9. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 0502 – 2007.....	49
10. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 1047 – 2005.....	52
11. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 1047 – 2006.....	53
12. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 1047 – 2007.....	54
13. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 1049 – 2005.....	56
14. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 1049 – 2006.....	57
15. EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 1049 – 2007.....	58

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. O SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	14
2.1 Orçamento Público	14
2.2 Planejamento Governamental no Brasil: Histórico.....	15
2.3 Programa: Conceito	17
2.4 Elaboração do Orçamento	20
2.4.1 Plano Plurianual (PPA).....	21
2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	22
2.4.3 Lei Orçamentária Anual – LOA	26
2.5 Atribuições do Tribunal de Contas da União.....	27
3. INTEGRAÇÃO, COMPATIBILIDADE E CONSONÂNCIA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS	29
4. INCONSISTÊNCIAS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	31
4.1 Falta de Regulamentação do Dispositivo Constitucional (Art. 165) e a Inconsistência Intertemporal do Planejamento	31
4.2 Falta de Especificidade e Hierarquização dos Instrumentos do Ciclo Orçamentário	32
4.3 Alterações do PPA.....	33
4.4 Falta de Foco no Planejamento	33
5. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA	35
5.1 Casos Gerais	35
5.2 Avaliação dos Programas Selecionados.....	39
5.2.1 Conclusões Gerais da Avaliação dos Programas Selecionados.....	58
6. CONCLUSÕES	60

1. INTRODUÇÃO

Os entes públicos têm como objetivo permanente o atendimento das necessidades básicas da população, buscando sempre o bem-estar. Para atingir esse objetivo, é necessário implementar atividades diversas que envolvam aspectos financeiros. Sua realização se dá por meio da execução orçamentária, que se caracteriza como a concretização do orçamento, com a consecução de um conjunto de atividades.

Assim, em um quadro de escassez de recursos, a execução orçamentária compromissada com os objetivos e estratégias de médio prazo são fundamentais para garantir a eficiência do gasto público. Nesse sentido, a busca pelo aprimoramento da gestão pública deve ser prioridade do governo, exigindo para tanto, o constante aperfeiçoamento do processo orçamentário, em especial, no que se refere às conexões com o plano de médio prazo e as respectivas alocações anuais e execução.

A Constituição Federal estabelece um sistema orçamentário, no qual todas as peças (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) devem estar articuladas, coerentes e harmônicas entre si. Contudo, não é o que se percebe na prática. É nesse contexto que se insere o presente estudo: verificar a efetividade¹ do sistema de planejamento na Administração Pública Federal, possibilitando o fornecimento de subsídios para discussão, aprimoramento e eficácia do planejamento e da gestão pública.

Dessa forma, a questão a ser abordada nesta monografia é:

Existe compatibilidade entre as metas constantes no PPA, na LDO e na LOA?

Pretende-se verificar a efetividade do PPA, LDO e LOA em relação a programas e ações relacionadas ao PPA 2004-2007, ou seja, verificar se existe compatibilidade entre as metas e prioridades propostas no PPA, as selecionadas nas LDO e as constantes da LOA.

Para alcance do objetivo proposto foi utilizada metodologia de revisão crítica de literatura, abordando-se aspectos legais e orçamentários do tema, com posicionamento do Tribunal de Contas da União em sua área de domínio, bem como estudo de caso, em que foram selecionados, aleatoriamente, cinco programas constantes do PPA 2004-2007. Foram consultados, com auxílio da internet, leis, decretos e demais regulamentos relativos ao assunto estudado.

¹ Para o presente trabalho, entende-se por efetividade a existência de compatibilidade entre as metas propostas no PPA, as selecionadas nas LDOs e as constantes das LOAs, para o alcance dos objetivos propostos

2. O SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Este capítulo contempla a revisão bibliográfica que foi necessária à consecução da pesquisa. Primeiramente descreve-se sobre o conceito de orçamento público; o histórico do planejamento governamental no Brasil; a conceituação de programa; a elaboração do orçamento público; a integração, compatibilidades e consonâncias das leis orçamentárias e, por último as atribuições do Tribunal de Contas da União.

2.1 Orçamento Público

O orçamento é, comumente, conhecido como um documento que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um determinado período. Deixou de ser mero documento de caráter contábil e administrativo, devendo, sempre, refletir um plano de ação governamental, caracterizando-se, assim, como importante instrumento de intervenção estatal.

Aliomar Baleeiro conceitua orçamento público como sendo:

o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros afins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (BALEEIRO, 2002, p. 412).

Para Sanches o orçamento público pode ser entendido como:

Documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano), devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. Usualmente formalizado por meio de Lei, proposta pelo Poder Executivo e apreciada e ajustada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição. Nos tempos modernos esse instrumento, cuja criação se confunde com a própria origem dos Parlamentos, passou a ser situado como técnica vinculada ao instrumental de planejamento. Na verdade ele é muito mais que isso, tendo assumido o caráter de instrumento político, econômico, programático (de planejamento), gerencial (de administração e controle) e financeiro (...). (SANCHES, 2004, p.234-235).

A Constituição Federal conferiu ao orçamento natureza de lei ordinária (art. 166), estabelecendo regime peculiar de tramitação do Projeto de Lei orçamentária, de iniciativa do Executivo, sem, contudo, exigir *quorum* qualificado para sua aprovação.

Ainda, segundo Baleeiro:

(...) o orçamento não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como instrumento de progresso de uma nação. Sua função é equilibrar a economia nacional. Sua tarefa é afastar as inflações e deflações, mantendo sempre estável a economia, de sorte que os investimentos absorvam toda a poupança, sem

excedê-la nem ficarem abaixo dela. O pensamento atual exige a “humanização” do orçamento. (BALEEIRO, 2002, p. 422).

2.2 Planejamento Governamental no Brasil: Histórico

A experiência brasileira na área de planejamento público tem cerca de 60 anos. Contudo, sua base legal está apoiada no Decreto-Lei nº 200, de 25.03.1967, que definiu a organização da administração federal, atribuindo ao planejamento a condição de princípio fundamental a ser observado na consecução de todas as atividades estatais.

Art. 7º. A ação governamental obedecerá ao planejamento que visa a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;
- c) orçamento programa anual;
- d) programação financeira de desembolso.

Essa norma legal definia, ainda, o prazo para o Congresso apreciar o Plano de orçamento; as alterações do Plano após o primeiro ano de vigência, orçamento plurianual de investimentos, dentre outros.

Abaixo, apontam-se os principais instrumentos de experiência brasileira na área de planejamento, de acordo com Giacômoni:

- a) **Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional:** Elaborado em 1939, tendo como propósito preparar o país para a guerra, caracterizando-se como um instrumento de defesa ao invés de instrumento de desenvolvimento econômico e social. Tinha duração de cinco anos. Contudo, não foi implementado integralmente.
- b) **Plano de Obras e Equipamentos:** Plano quinquenal, aprovado em 1943 e extinto em 1946, devido á queda do governo Vargas. Caracterizava-se por dar ênfase à programação de obras públicas de infra-estrutura, bem como à criação de indústrias básicas.
- c) **Plano Salte:** Embora elaborado no período 1946-1947, somente foi autorizado em 1950. Contemplava os setores da saúde, alimentação, transporte e energia. Esse plano não apresentou nenhuma eficácia executiva.
- d) **Programa de Metas:** Contemplou o período de 1956 a 1960 (governo Juscelino Kubitscheck), fixando metas nas áreas de energia, transporte, alimentação, indústrias básicas educação.
- e) **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social:** Elaborado para o período 1963-1965, teve vigência apenas até meados de 1963, quando o governo João Goulart foi substituído. Teve como meta a manutenção da elevada taxa de crescimento do produto, melhor distribuição de seus benefícios e resultados, redução das desigualdades regionais e melhoria dos níveis de vida.
- f) **Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG):** Criado em 1964, cobria três anos, contemplando novas áreas de interesse: habitação, bem-estar social, política salarial e política tributária. É importante destacar que esse plano foi criado durante o primeiro governo do Golpe Militar.

- g) **Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social:** O Decreto nº 57.464/65 instituiu grupos compostos por vários representantes de diversos ministérios, órgãos regionais e estaduais e do setor privado para que realizassem estudos para elaboração do Plano Decenal, para ser cumprido pelo governo federal no período 1967/1976. Contudo, esse Plano não chegou a ser implementado.
- h) **Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED):** Esse Plano foi elaborado para o triênio 1968/1970 e tinha três objetivos básicos: aceleração do desenvolvimento econômico com redução progressiva da taxa de inflação, progresso social e aumento das oportunidades de emprego.
- i) **Metas e Bases para a Ação de Governo:** Instrumento apresentado em 1970 para dar continuidade aos dois planos anteriores e que seria complementado por meio do I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, cobrindo o período de 1972/1974.
- j) **I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social:** Esse Plano foi elaborado de acordo com o modelo de planejamento idealizado pelo Decreto-Lei nº 200/67, cobriu o período de 1972/1974.
- k) **II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social:** Esse Plano cobriu quatro anos do governo Geisel e o primeiro ano do governo Figueiredo. Fixou um conjunto de metas quantitativas a serem atingidas em 1979, tais como crescimento do PIB, investimento bruto fixo, dentre outros. Contudo, devido a circunstâncias econômicas da época, esse Plano não alcançou os objetivos esperados.
- l) **III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social:** Foi elaborado em 1979, para o período 1980/1985. Devido às conjunturas econômicas não foi realizada qualquer programação de longo prazo. As medidas adotadas deveriam ser implementadas em curto prazo, não se caracterizando como um plano de ação do governo.
- m) **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República:** Esse Plano cobria o período 1986/1989, sendo classificado como um programa de ajustes e orientação do setor público, com enfoque nas prioridades sociais. Também não priorizou o planejamento de médio e longo prazo.
- n) **Plano Plurianual para o Quinquênio 1991/1995:** Foi o primeiro Plano elaborado de acordo com a Constituição de 1988, voltando-se mais para a programação das ações do governo.
- o) **Plano Plurianual para o Período 1996/1999:** Esse plano cobriu um período de quatro anos, sendo aprovado pela Lei nº 9.276, de 09.05.1996. Estruturado em duas partes: na primeira, constavam as estratégias, decompostas em diretrizes de ação de governo; na segunda, relacionavam-se, por área temática, os principais objetivos da ação de governo, com metas quantificadas e distribuídas percentualmente entre as regiões.
- p) **Plano Plurianual para o Período 2000/2003:** Aprovado pela Lei nº 9.989, de 21.07.2000. Estabeleceu programas com objetivos, indicadores, custos e metas regionalizadas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada.
- q) **Plano Plurianual para o Quadriênio 2004/2007:** Regulado pela Lei nº 10.933, de 11.08.2004. Integrou quatro anexos: orientação estratégica de governos, programas de governo, órgão responsável por programa de governo e programas sociais. Mantém, em suas linhas gerais, a visão básica do Plano Avança Brasil, adotado pelo governo Fernando Henrique. Não se caracteriza como um plano desenvolvimentista restabelece ações orçamentárias específicas, destacando-se as metas físicas dos projetos de grande vulto, a serem observadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais. (GIACOMONI, 2007, p. 224-228)

Segundo o mesmo autor, no Brasil, além dos planos globais, o planejamento setorial teve um desenvolvimento extraordinário, principalmente a partir da criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952. A partir de então, começaram a surgir equipes técnicas especializadas em projetos de planejamento.

Visando o aprimoramento do planejamento governamental, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os elementos essenciais para a viabilização do processo de planejamento brasileiro, que se configuram no PPA, na LDO e na LOA.

O PPA traça de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, constituindo-se no principal instrumento de planejamento de médio prazo, com vistas ao desenvolvimento econômico e social do país. (BORGES, 2007, p. 98).

A LDO tem por finalidade fazer a conexão entre o PPA e a LOA, orientando a elaboração o orçamento anual e a metodologia para a projeção das despesas e das receitas, compreendendo as metas e prioridades da administração pública federal.

A LOA caracteriza o planejamento de curto prazo, onde as ações de governo são detalhadas em níveis menores de programação para o período de um ano. Deve estar em perfeita consonância com o PPA e a LDO.

2.3 Programa: Conceito

A integração entre o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei orçamentária Anual se dá por meio de um elemento central denominado programa, que constitui como um importante instrumento de organização das ações do governo.

O programa é instituído pelo PPA e destina-se a resolver um problema ou atender a uma demanda da sociedade. Para sua construção deve-se, primeiramente, identificar o problema ou demanda a ser atendida para, então, definir o público-alvo da sua atuação.

Programa - Instrumento de organização da atuação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) que concorrem para objetivos setoriais preestabelecidos, constituindo uma unidade básica de gestão com responsabilidade pelo desempenho e transparência das ações de Governo. (PLANO DE GESTÃO DO PPA 2004-2007, p. 47).

De acordo com o Manual de Elaboração de Programas do PPA 2004-2007, os programas são classificados em quatro tipos, a saber:

- **Programa de Apoio Administrativo:** composto de ações de caráter tipicamente administrativo colabora para o alcance dos objetivos dos demais programas.

- **Programa de Gestão de Políticas:** programa cujas ações estão relacionadas à gestão de Governo (formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas).
- **Programa de Serviços ao Estado:** programa, que por meio de instituições criadas com fins específicos, oferta ao Estado bens e serviços.
- **Programa Finalístico:** programa cujas ações resultem em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade.

São atributos legais do programa:

- **Denominação:** traduz os objetivos do programa, utilizando, normalmente, palavra ou frase-síntese de fácil compreensão;
- **Objetivo:** designa o resultado desejado, devendo ser expresso de forma clara e objetiva, evitando-se generalidades;
- **Problema:** descrição do problema/situação que se deseja enfrentar;
- **Público-alvo:** caracteriza o segmento/parcela da sociedade a que o programa se destina, possibilitando identificar e direcionar as ações que devem fazer parte do programa;
- **Indicadores:** instrumento que possibilita aferir o desempenho do programa;
- **Órgão responsável:** órgão responsável pelo gerenciamento do programa, ainda que este seja integrado por ações desenvolvidas por mais de um órgão;
- **Unidade responsável:** unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa, inclusive quando este for integrado por ações desenvolvidas por mais de uma unidade.

Os programas são compostos de ações, que devem colaborar para o alcance dos objetivos propostos. As ações podem ser definidas como projetos, atividades ou operações especiais. As atividades e projetos devem estar associados a um produto que se caracteriza como um bem ou serviço ofertado pelo setor público. Esse produto deve ser quantificado fisicamente por meio da meta da ação.

Os atributos legais da ação estão descritos abaixo:

- **Inclusão de ações orçamentárias:** identifica a origem da iniciativa da criação da ação, se Poder Executivo, emenda parlamentar ou projeto de lei de crédito especial.
- **Tipo de ação:** Existem dois tipos de ações: as orçamentárias e não orçamentárias. As orçamentárias são aquelas que demandam recursos orçamentários, classificam-se em projeto, atividade e operação especial. As não-orçamentárias são as que não

requerem recursos orçamentários da União, classificando-se em financiamentos, parcerias, plano de dispêndio dos Estados, renúncia fiscal e outras iniciativas e diretrizes.

- **Título:** expressa o objeto da ação.
- **Produto:** bem ou serviço resultante da ação, destinado ao público-alvo. Para cada ação deve haver apenas um único produto.
- **Unidade de medida:** padrão utilizado para quantificar a produção do bem ou serviço.
- **Meta física:** quantidade de produto a ser ofertado, de forma regionalizada, num determinado período. Deve ser estabelecida anualmente.
- **Base Legal:** especifica as normas legais que dão respaldo à ação.

Esses atributos legais somente poderão ser alterados mediante proposição e aprovação pelo Congresso Nacional de projeto de lei de revisão anual ou específico.

Além dos atributos legais, existem outros que são considerados gerenciais. Estes poderão ser alterados nos cadastros do órgão central de planejamento por procedimentos específicos.²

O foco voltado para o resultado pressupõe a adoção de um modelo de gerenciamento, no qual as responsabilidades e os objetivos estejam claramente definidos, onde sejam aferidos os processos de trabalho, os produtos, seus custos, prazos, e, ainda, o grau de satisfação das populações atendidas.

Para assegurar a qualidade do gerenciamento foi criada a figura do gerente de programa, o monitoramento em rede com o apoio de um sistema de informações gerenciais, o gerenciamento intensivo dos programas estratégicos e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano.

O gerente do programa é designado pelo titular do órgão ao qual está afeto o programa e tem as seguintes funções:

- planejar a execução do programa;
- formar e motivar a equipe;
- negociar os compromissos com as parcerias internas e externas;
- manter um sistema de informações gerenciais para o controle do desempenho e da gestão de restrições;

² Ver MANUAL DE ELABORAÇÃO DO PLANO GERENCIAL DOS PROGRAMAS DO PPA 2004-2007, p. 15.

- promover a execução das ações de forma a obter os resultados desejados;
- participar da administração orçamentária e financeira;
- registrar o desempenho físico das ações do programa;
- comunicar-se com o público-alvo do programa e;
- avaliar e aperfeiçoar continuamente o programa.

Para assegurar o aperfeiçoamento contínuo do programa e do plano faz-se necessária a avaliação de desempenho, que fornecerá as informações para a correção de falhas de concepção e execução, atualizar os objetivos e metas em relação às demandas da sociedade e garantir que os resultados desejados sejam alcançados.

É importante esclarecer que os programas, além dos recursos de natureza fiscal da União, podem, também, incorporar recursos disponíveis do setor privado, das agências oficiais de crédito, do terceiro setor, dos incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento regional, dos fundos administrados pelo Governo Federal e dos dispêndios correntes das empresas estatais, e ainda, dos recursos oriundos das parcerias e contrapartidas com os Estados e Municípios.

2.4 Elaboração do Orçamento

A CF em seu art. 165 prevê a existência de três leis orçamentárias, todas de iniciativa do Executivo:

- a que institui o plano plurianual;
- a de diretrizes orçamentárias e;
- a que aprova o orçamento anual.

Os projetos de lei referentes ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual são de iniciativa do Presidente da República, que deve encaminhá-los ao Congresso Nacional nos prazos oportunos, conforme disciplina o art. 165 da CF.

É de competência, também, do Presidente da República enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificações nos projetos das leis do PPA, LDO e LOA, enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista, do conteúdo cuja alteração é proposta.

É facultado ao Presidente da República vetar as emendas aprovadas pelo Congresso Nacional. O papel do Poder Legislativo no processo orçamentário é definido pelo art. 48, inciso II da CF:

Art. 48, II. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: plano plurianual, diretrizes

orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado.

Cabe ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, na forma do regimento comum, apreciar o projeto enviado pelo Presidente da República.

Deverá a Comissão Mista que receber os projetos do PPA, LDO e LOA, examiná-los e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

2. 4. 1 Plano Plurianual (PPA)

O plano plurianual – PPA juntamente com as diretrizes orçamentárias integram os novos instrumentos de planejamento criados pela Constituição Federal.

De acordo com Giacomoni:

Como uma das principais novidades do novo marco constitucional, o Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços do planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. (GIACOMONI, 2007, p. 200).

O plano plurianual destina-se a estabelecer os programas e as metas governamentais de médio prazo. Caracteriza-se como planejamento para a promoção de desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões do país e da estabilidade econômica. (BORGES, 2007).

A Constituição Federal prevê:

Art. 165, § 1º. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, 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.

Medeiros definindo e argumentando sobre o PPA e sua base legal discorre:

Instrumento de planejamento estratégico do governo para um período de quatro anos, em que visa expressar com clareza os resultados pretendidos pelo governante que o elabora e deve estar comprometido com o desenvolvimento sustentável e com a evolução das estruturas de gerenciamento dos órgãos da administração municipal. (MEDEIROS, 2005, p. 23).

O PPA deve se compatibilizar com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição. As regras para sua elaboração serão estabelecidas por lei complementar, conforme determina o art. 165, § 9º da CF. Todavia, tal lei ainda não foi aprovada, razão pela qual continua vigorando o estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

O prazo para encaminhamento do PPA pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional é de até quatro meses antes do encerramento do exercício, devendo ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Vale esclarecer que, a Constituição Federal foi alterada pela Emenda Constitucional nº 50/06 e as datas de início e término das sessões legislativas foram modificadas. O art. 57 do texto constitucional determina as datas de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1 de agosto a 22 de dezembro.

O PPA para o quadriênio 2004/2007, introduzido pela Lei nº 10.933, de 11.08.2004, é integrado por quatro anexos:

- orientação estratégica de governo;
- programas de governo;
- órgão responsável por programa de governo e;
- programas sociais.

Esse PPA mantém, em linhas gerais, a visão básica do plano Avança Brasil, adotado pelo governo Fernando Henrique, não se constituindo num plano desenvolvimentista. Estabelece ações orçamentárias específicas, destacando-se as metas físicas dos projetos de grande vulto, a serem observados pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais (BORGES, 2007, p. 43).

O PPA 2004-2007 previu a realização de revisões anuais do Plano, visando a adequação de sua execução ao longo de sua vigência. Revisões estas, feitas por meio de projeto de lei, encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto dos exercícios 2004, 2005 e 2006.

2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Quanto à LDO, tem-se que o Poder executivo encaminhará ao Poder Legislativo projeto de lei de diretrizes orçamentárias que, ao ser aprovada, passará a estabelecer metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária.

A LDO, embora, ainda não tenha assumido completamente, o caráter de instrumento de planejamento pretendido pela constituinte, atuando como enunciadora das políticas de gasto do governo para um determinado exercício, são bastante visíveis os avanços nesse sentido.

Percebe-se que, a cada ano, esse instrumento vem se aprimorando, como elemento de planejamento, ao detalhar as prioridades e metas básicas, principalmente no tocante aos dispositivos constantes da LRF sobre o tema.

Pelo seu caráter de instrumento de formulação de políticas públicas, a LDO se caracteriza como uma lei muito mais importante do que a orçamentária, cabendo-lhe apenas espelhar em valores e empreendimentos específicos a alocação de recursos definidos pela LDO, ao definir as prioridades e metas setoriais para aquele exercício. (BORGES, 2006, p. 113).

A LDO antes mesmo da aprovação do orçamento, já antecipa o que constará deste, pois é um elo entre os planos de governo e o orçamento anual. Ela traça a linha geral da política orçamentária do governo, estabelecendo as áreas, os programas prioritários e metas, a organização e a estrutura do orçamento, limite de gastos, define fontes de financiamento, estabelece entre outros, os valores que vigorarão no orçamento e como serão suas futuras correções.

A LDO desempenha, ainda, um outro papel muito importante: na ausência de planos de governo, o programa orçamentário anual será orientado unicamente por suas disposições, além das demais decisões políticas. (BORGES, 2006, p. 117).

O conteúdo da LDO é estabelecido tanto por dispositivos constitucionais quanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), segundo a Constituição Federal:

Art. 165, § 2º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Ainda de acordo com a CF, a LDO:

- compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientará a elaboração da lei orçamentária anual;
- disporá sobre as alterações na legislação tributária e;
- estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A CF prevê, também, que a LDO deverá disciplinar assuntos que serão fundamentais na preparação do projeto de lei orçamentária. Sendo assim, na LDO deverão constar:

- parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo;
- limites para elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público;
- autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração para a criação de cargos, empregos e funções ou alterações de estrutura de carreiras, bem como para admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

No caso da LDO federal, a mensagem que encaminhar o projeto apresentará em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda, as metas de inflação, para o exercício subsequente. (GIACOMONI, 2007, p.205).

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de ampliar o significado e a importância da LDO, atribuiu-lhe a tarefa de disciplinar determinados temas específicos, passando a dispor também sobre:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- metas físicas;
- riscos fiscais;
- programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo trinta dias após a publicação da lei orçamentária;
- critérios e forma de limitação de empenho, a serem efetivados nas hipóteses de risco de não-cumprimento das metas fiscais ou de ultrapassagem do limite da dívida consolidada.
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a lei orçamentária anual;
- demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central sobre o impacto e o custo fiscal das suas operações;

- concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual ocorra renúncia de receita.

A LDO deverá ser acompanhada dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais. O Anexo de Metas Fiscais apresentará, entre outros:

- metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes;
- avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifique os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- avaliação da situação financeira e atuarial: dos regime geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Já o Anexo de Riscos Fiscais deverá conter avaliação sobre os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem adotadas, caso venham a se concretizar.

A mensagem que encaminhar o projeto da LDO deverá apresentar, em anexo, específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, e ainda, os parâmetros e projeções para seus principais agregados e variáveis, bem como as metas de inflação, para o exercício seguinte.

Os prazos para encaminhamento do projeto de lei das diretrizes orçamentárias ao Poder Legislativo, semelhante ao que ocorre com o PPA, serão definidos por Lei Complementar, que por ainda não ter sido aprovada, aplicam-se, então as regras constantes do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Deve, assim, ser encaminhado ao

Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

2.4.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A lei Orçamentária Anual (LOA) engloba o orçamento fiscal referente aos três Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como o orçamento de investimentos das empresas estatais, além do orçamento da seguridade social (art. 165, § 5º da CF).

A apresentação da proposta da lei orçamentária é disciplinada pela Lei nº 4.320/64. O Projeto de Lei deve ser encaminhado pelo Poder Executivo para apreciação do Poder Legislativo, devendo obedecer aos seguintes requisitos:

- Mensagem com exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, a acompanhada de demonstrativos da dívida fundada e fluante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e demais compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do governo; justificação da receita e despesa, em especial, no que se refere ao orçamento de capital;
- projeto de lei;
- tabelas explicativas que, além das estimativas de receitas e despesas, também, apresentem em colunas separadas e para comparação os seguintes itens: receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elabora a proposta; a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta; a receita prevista para o exercício a que se refere à proposta; a despesa realizada no exercício imediatamente anterior; a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e a despesa prevista para o exercício a que se refere à proposta;
- Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhada de justificação econômica, financeira, social e administrativa;
- Discriminação sucinta das principais finalidades de cada unidade administrativa, com indicação da respectiva legislação.

Giacomoni (2007, p. 210), atenta para o fato de que a LOA, além do texto regulamentar, deverá ser composta de:

- sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do governo;
- quadro demonstrativo da receita e da despesa por categorias econômicas;
- quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- quadro das dotações por órgãos do governo e da administração;
- quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- quadros demonstrativos da despesa, conforme anexos n°s 6 a 9 da lei n° 4.320/64 e;
- quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

O projeto de lei deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Atentar aqui para o fato de que as datas para o funcionamento das sessões legislativas foram modificadas no art. 57 da CF (de 2/2 a 17/7 e 1/8 a 22/12).

A elaboração do orçamento anual se dá no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, cujo órgão central é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cabe à Secretaria de Orçamento Federal – SOF, a responsabilidade pela coordenação, consolidação e supervisão da elaboração orçamentária.

2.5 Atribuições do Tribunal de Contas da União

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal de Contas da União – TCU, a função de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. As competências constitucionais privativas do TCU constam dos artigos 71 a 74 e 161 da CF/88:

- apreciar as contas anuais do presidente da República;
- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
- realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- fiscalizar as contas nacionais;

- fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, Distrito Federal e municípios;
- prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;
- aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
- sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;
- apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais;
- fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do DF e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

O TCU deve se pronunciar, conclusivamente, sobre indícios de despesas não autorizadas, em razão de solicitação da Comissão Mista de Senadores e Deputados, propondo, em caso de irregularidade, que sejam sustadas (Art. 72 CF/88).

O Congresso Nacional edita, ainda, decretos legislativos com demandas específicas de fiscalização pelo TCU, especialmente de obras custeadas com recursos públicos federais.

De acordo com o art. 71 da CF/88, o TCU deve apresentar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades

Além das atribuições previstas na CF/88, outras têm sido atribuídas ao TCU por meio de leis específicas, tais como Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações e Contratos e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

3. INTEGRAÇÃO, COMPATIBILIDADE E CONSONÂNCIA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, a coordenação e gestão do processo de planejamento, explicitando os aspectos setoriais e multisetoriais da ação governamental. Dessa forma, deve estabelecer diretrizes para que os órgãos definam seus objetivos setoriais e programas que traduzam as diretrizes e orientações do Governo Federal. Cabe, ainda, ao MPOG a articulação necessária para garantir a consistência em todos os níveis de atuação da administração pública. (PLANO DE GESTÃO PPA 2004-2007, P. 11).

Na CF estão estabelecidos os instrumentos essenciais para a viabilização do processo de planejamento governamental, que tem início com a elaboração do PPA, principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações de governo, devendo estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, visando ao desenvolvimento econômico e social do país. Todavia, de forma isolada, o PPA não é elemento suficiente para dar sustentação ao processo de planejamento, necessitando de outros instrumentos complementares, que são os planos nacionais e regionais, de ordenação do território, desenvolvimento regional e outros planos de caráter setorial. (BORGES, 2007, p. 98).

Assim, para dar sustentação ao planejamento governamental, a Constituição criou três instrumentos: PPA, LDO e LOA, que constituem os elementos básicos do ciclo orçamentário. Estes devem estar integrados e em perfeita sintonia com as políticas setoriais e com a execução financeira.

Dessa forma, para tornar efetivo o planejamento governamental e possibilitar a integração do ciclo orçamentário, a LDO deve vir em seqüência ao PPA, tendo como finalidade possibilitar a conexão entre este e a LOA. Cabe à LDO, portanto, orientar a elaboração do orçamento e determinar a metodologia para projeção das despesas e das receitas, descrevendo as metas e prioridades da administração pública federal. Essas prioridades e metas devem ser apresentadas em anexo específico. (BORGES, 2007, p. 101).

Em seqüência ao PPA e à LDO, a LOA, espelha o planejamento governamental de curto prazo. Nesse instrumento são detalhadas as despesas e suas respectivas fontes de receita, de forma a cumprir, na execução, as metas físicas estabelecidas no PPA e as metas fiscais da LDO.

Espera-se, principalmente, que as metas e prioridades constantes da LDO sejam incorporadas na LOA e adequadamente executadas. Só assim, o sistema de planejamento e orçamento preconizado na CF será eficiente. É nessa característica que se estabelece a ligação do curto com o médio prazo. As metas e prioridades devem refletir o mínimo de responsabilidade programática do exercício a que se refere com os objetivos e diretrizes de médio prazo.

É fundamental, portanto, que haja compatibilidade e uniformidade entre esses três elementos, pois do contrário o planejamento governamental restará prejudicado.

Nesse contexto, a gestão do PPA tem por objetivo alcançar os resultados desejados, combinando processos estruturados e instrumentos adequados à integração das ações em torno dos programas. O gerenciamento do programa é a base da concretização do PPA e tem por objetivo viabilizar os compromissos assumidos perante a sociedade por meio de uma ação orientada para resultados.

A integração das ações, com foco na melhoria organizacional, e a gestão do PPA, com foco em programas, pressupõem uma ação vigorosa junto aos Ministérios no sentido de aperfeiçoar a gestão por programas, e mais do que isso, de fazer com que os resultados dos programas passem a ser considerados parte do desempenho do Ministério e entidades vinculadas.

O ciclo de gestão do Plano Plurianual compreende os eventos que, integrados ao longo de quatro exercícios, viabilizam o alcance dos objetivos de governo. Os processos de elaboração da programação, avaliação e revisão constituem as peças básicas do ciclo de gestão da programação, sob a perspectiva de médio prazo. Já a execução físico-financeira e o monitoramento das ações e programas estão relacionados à programação examinada no horizonte de um exercício. A elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, do projeto de Lei dos Orçamentos Anuais – LOA são também eventos importantes para a implementação do plano, pois o PPA é implementado por meio da execução anual do Orçamento. A programação do ano seguinte, contemplada na proposta orçamentária, deve idealmente tomar em conta os resultados estimados de médio prazo e o desempenho do ano anterior e do ano em curso. O Decreto de Programação Financeira, elaborado no início de cada exercício, impacta igualmente, embora indiretamente, a execução do plano, na medida em que restringe a execução orçamentária e financeira. (PLANO DE GESTÃO DO PPA 2004-2007, p. 17-18).

A integração do PPA, LDO e LOA tem caráter dinâmico, não se tratando apenas de justaposição de planos, mas de uma vinculação permanente e contínua, que não admite interrupção. Dessa forma, os planos mais globais ou gerais devem abranger os mais concretos e a execução destes, leva à concretização daqueles.

Assim, a estratégia, que é a forma mais ampla e geral, dá o embasamento para a elaboração dos planos de médio prazo. Por sua vez, os planos de médio prazo devem constituir os marcos de referência para os operacionais anuais, que são reais instrumentos de execução dos planos, constituindo o alicerce do orçamento público.

4. INCONSISTÊNCIAS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Neste capítulo serão abordadas as principais inconsistências do sistema de planejamento do orçamento público no Brasil.

4.1 Falta de Regulamentação do Dispositivo Constitucional (Art. 165) e a Inconsistência Intertemporal do Planejamento

A falta de regulamentação do art. 165, da CF, que prevê a aprovação de lei complementar com normas gerais para a elaboração e o controle dos planos e orçamentos tem acarretado distorções no planejamento orçamentário. Enquanto essa lei não é aprovada continuam em vigor as disposições da Lei nº 4.320/64.

No tocante aos prazos, tem-se que, na falta da lei complementar, aplica-se o estabelecido no art. 135, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina que o projeto de lei do PPA seja enviado ao Legislativo até o dia 31 de agosto no primeiro ano do mandato e deve ser apreciado até o final da segunda sessão legislativa (22 de dezembro). Esse mesmo dispositivo, também, é aplicado ao projeto de LOA. Para o projeto de LDO, está previsto que deve ser encaminhado pelo Poder Executivo até o dia 15 de abril de cada ano e deve ser aprovado pelo Legislativo até a interrupção da sessão, em 17 de julho.

Considerando esses prazos, Rezende e Cunha (2005, p.117), alertam para a inviabilidade na elaboração do “Anexo de Metas e Prioridades” da LDO no primeiro ano de mandato, pois o PPA não estaria aprovado. Não haveria, assim, parâmetros para a eleição de prioridades. Por essa razão, é comum, no primeiro ano do mandato, as prioridades e metas serem remetidas ao PPA.

Diante desse impasse, caberia à nova lei complementar, disciplinar sobre a elaboração dos três instrumentos do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), dispondo sobre preparação do projeto de lei, princípios, objeto, organização, conteúdo da mensagem, vigência, exercício financeiro, forma de encaminhamento ao Legislativo, apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo e sua sanção ou promulgação. A edição da lei complementar possibilitará maior integração do planejamento ao orçamento.

4.2 Falta de Especificidade e Hierarquização dos Instrumentos do Ciclo Orçamentário

A falta de lei complementar, que regulamente o art. 165 da CF, tem possibilitado o surgimento de lacunas na elaboração do PPA, da LDO e da LOA. Rezende e Cunha (2005, p. 105) citam como exemplo, o fato de o conteúdo do “Anexo de metas e prioridades” da LDO, não ser ordenado por grau de importância, acarretando uma longa lista sem sentido de prioridade.

Dessa forma, a nova lei estaria determinando a unidade e a exclusividade no tratamento da matéria própria de cada uma das leis do ciclo orçamentário, conforme disposto na Constituição Federal, art. 165, § 9º (...) (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 105).

Outra inconsistência encontrada no processo de planejamento/orçamento devido à falta de especificidade dos instrumentos diz respeito à priorização das metas físicas definidas no PPA, uma vez que se encontram metas na LDO que não foram contempladas no PPA, bem como metas prioritárias constantes na LDO que não foram incluídas no orçamento. Apesar da importância da inclusão das metas e prioridades da LDO na LOA, não existe regra que obrigue a inclusão no orçamento das prioridades da LDO. (GREGGIANIN, 2005, p. 15).

Contudo, tem-se que a obrigação de inclusão das prioridades no orçamento decorre do sistema de planejamento introduzido pela Constituição Federal. Nesse sentido, o Regimento Interno da Comissão Mista de Orçamento – RICMO traz que as emendas que contemplem ações prioritárias previstas no Anexo de Metas e Prioridades existente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, terão preferência na alocação dos recursos, durante a apreciação da proposta orçamentária. (RICMO, SEÇÃO III – DAS EMENDAS. SUBSEÇÃO I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE EMENDAS, ART. 45, p. 17).

Sobre o mesmo assunto, a Lei nº 11.439/2006 dispõe que o Poder Executivo deverá justificar na mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária, o atendimento de outras despesas discricionárias em detrimento das prioridades e metas constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO. (ART. 4º, § 1º DA LEI Nº 11.439/2006).

Está previsto, também, que a Lei Orçamentária deverá abrigar as metas e prioridades, na forma prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias que a orienta. (ITEM 9.6 DO PARECER PRELIMINAR AO PL Nº 15, DE 2006 – CN – PLOA 2007, p. 71).

A hierarquização do sistema de planejamento não se mostra eficaz, tendo em vista que as relações de precedência entre o PPA, a LDO e a LOA devem ser melhor definidas. Primeiramente, deveria ser obedecida uma seqüência lógica na elaboração desses

instrumentos: do mais abrangente para o mais detalhado. Contudo, não é o que se vê na prática. Sobre isso discorre Greggianin:

Atualmente esse conjunto de instrumentos de planejamento e orçamento opera de forma diferenciada. Não existe, ou é muito tênue, a cadeia vertical, hierarquizada e monopolítica PPA/LDO/LOA. O que predomina é uma relação angular (PPA/LOA e LDO/LOA), flexível e com vértice na LOA, com subsistemas de funções diferenciadas, quais sejam:

- a) função planejamento governamental (realização e metas físicas), realizada – ainda que de forma pouco efetiva – predominantemente pelo subsistema PPA/LOA;
- b) função planejamento financeiro e orçamentário, realizada de forma efetiva pelo subsistema LDO/LOA, com precedência da LDO, reforçado pelos preceitos da LRF.

Observa-se aqui, mais uma vez a importância da Lei Complementar que defina a especificidade do PPA, LDO e LOA, garantindo a sincronia entre eles. Só assim o sistema de planejamento e orçamento tornar-se-á mais efetivo.

4.3 Alterações do PPA

Segundo Rezende e Cunha (2005, p. 108), as freqüentes alterações do PPA têm afetado o planejamento governamental, pois muitas dessas alterações apenas ocorrem para ajustar os objetivos e metas às restrições orçamentárias. Quando isso ocorre o médio prazo fica subordinado ao curto prazo.

A mensagem presidencial que encaminhou o PPA 2004-2007 enfatizou que as revisões teriam por objetivo acolher e incorporar ao processo de planejamento os ajustes necessários. Desta forma, não deveriam, promover intensas mudanças de rumo, e, sim, assegurar o alinhamento da Administração Pública Federal aos objetivos constantes do PPA. No entanto, não é o que se observa na prática, algumas revisões do PPA alteraram o seu teor, comprometendo a continuidade programática do planejamento.

Outro aspecto relevante das revisões anuais do PPA 2004-2007 diz respeito aos prazos estabelecidos. Seu envio está previsto para 31 de agosto de cada exercício, simultaneamente aos das leis orçamentárias anuais.

4.4 Falta de Foco no Planejamento

Segundo Greggianin (2005, p. 20), o PPA e o orçamento têm finalidades distintas, razão pela qual exigem diferentes conteúdos e formas de detalhamento.

O PPA deve, obrigatoriamente, estar voltado para a concretização de resultados de médio prazo, estabelecendo diretrizes, estratégias, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, atendo-se à quantificação física das metas e à obtenção de resultados em nível de agregação, compatíveis com o processo de planejamento, tendo os valores financeiros apenas como referencial destinado à avaliação de custos e consistência fiscal.

O orçamento por sua vez tem na dotação financeira seu principal referencial, em que as metas e resultados físicos assumem caráter complementar, contribuindo, também, para a verificação dos custos: o foco nas metas e prioridades que é fundamental para o planejamento, cede lugar ao interesse financeiro.

A falta de foco no planejamento possibilita a ocorrência de diversas inconsistências no processo orçamentário. Uma das mais frequentes é a existência de ações que não são executadas ao longo da vigência do plano, mostrando, assim, que no momento de sua elaboração não foi levado em conta o alcance dos objetivos pretendidos.

Caracteriza, também, falta de foco no planejamento o estabelecimento de metas e objetivos que não mantêm consonância com o problema a ser resolvido nem com o alcance do resultado esperado.

5. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA

Neste Capítulo pretende-se avaliar a eficiência da programação de médio prazo (PPA). Serão discutidas e definidas as principais características e conceitos utilizados na formulação do plano em questão, tomando-se por base os Pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas da União referentes ao PPA 2004-2007, bem como a análise de cinco programas de governo. Essa análise fornecerá subsídios para a verificação da efetividade no sistema de planejamento da União.

5.1 Casos Gerais

Neste tópico, verificar-se-á o grau de efetividade do PPA, LDO e LOA no período 2004-2007. Verificar-se-á a compatibilidade entre as metas propostas no PPA, as metas e prioridades selecionadas nas LDOs e as constantes das LOAs, para o alcance dos objetivos propostos. As análises apresentadas tomarão por base os Pareceres do TCU, referentes aos anos 2004 e 2005.

A LDO para 2004, Lei N.º10.707, de 30 de julho de 2003, não identificou as metas e prioridades, remetendo a sua especificação, em seu art. 2º, ao projeto de lei do Plano Plurianual (PPA). Na verdade, o legislador não pôde identificar as metas e prioridades já que estas não eram conhecidas em abril de 2003, quando o projeto de lei da LDO para 2004 foi encaminhado ao Congresso Nacional.

Assim, conforme previsto no art. 13 da Lei nº 10.933/04 (PPA 2004-2007), foi definido o critério para identificação das ações prioritárias e concedido prazo de 60 dias para que o Poder Executivo procedesse à publicação das mesmas:

“Art 13. As metas e prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2004, correspondem aos projetos de grande vulto que, em 31 de dezembro de 2003, apresentaram execução orçamentária superior a 50% (cinquenta por cento) do seu valor total estimado e às atividades e operações especiais dos programas sociais constantes da lei orçamentária para 2004.
Parágrafo único. O Poder Executivo publicará, no prazo de até 60 dias após a aprovação desta Lei, as metas e prioridades da Pública Federal para o exercício de 2004.”

Para atender a essa determinação, foi editado o Decreto nº 5.248, de 20 de outubro de 2004, que identificou 595 ações em 102 programas como prioritárias.

O Plano Plurianual proposto para o quadriênio 2004-2007 foi encaminhado ao Congresso Nacional mediante o Projeto de Lei nº 30, de 2003, tendo sido sancionada e

promulgada, no ano seguinte, a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Tal Lei estabeleceu o planejamento governamental federal a partir de uma metodologia orientada para a realização da estratégia de desenvolvimento de longo prazo, idealizada pelo Governo Federal, fundamentada em um encadeamento lógico entre dimensões, megaobjetivos, desafios, programas e ações. O PPA 2004/2007 é constituído por 379 programas, que contemplam 4.057 ações de programas governamentais existentes nos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais.

Segundo o Projeto de Lei, os programas e ações contemplados no PPA 2004/2007 foram selecionados levando em consideração a orientação estratégica do governo para o desenvolvimento de longo-prazo.

De acordo com Parecer do Tribunal de Contas da União, que analisou o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004/2007, o processo de planejamento foi aprimorado, a partir da existência de metodologia e sistemas de informações destinados à elaboração e acompanhamento do PPA. Entretanto, aponta para a dificuldade de avaliação da orientação estratégica de governo, identificando a inexistência de indicadores, a ocorrência de erros de contabilização de dados financeiros, e de custos de projetos, bem como a necessidade de reformulação dos atributos dos programas

O TCU procedeu à análise qualitativa dos atributos³ dos 102 programas ditos prioritários. Cerca de 27% dos 379 programas do PPA 2004/2007, apresentam objetivos imprecisos, definição genérica do público-alvo, justificativas abrangentes e indicadores de baixa confiabilidade.

Da análise qualitativa das 1.118 ações que integravam os 102 programas prioritários, foram constatadas algumas irregularidades, tais como a existência, em 13% dos programas, de ações tipicamente meio, isto é, aquelas que geram apenas produtos intermediários. Isso constitui uma irregularidade tendo em vista que as ações que integram os programas prioritários devem, necessariamente, concorrer para o alcance dos objetivos do programa. O TCU, também, constatou que em 15% dos programas prioritários o produto selecionado não configurava a execução de ação, pois ocorria confusão entre o bem/serviço proposto e o público-alvo do programa. Cita como exemplo a ação “Atenção à Saúde da Mulher”, cujo produto é “Mulher beneficiada”, constante no Programa “Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravo”.

³ Os atributos dos programas são: título, meta física, produto, unidade de medida e dados financeiros (MANUAL DO PPA 2004-2007, p. 15).

O Orçamento Geral da União referente ao exercício financeiro de 2004 teve seus valores disciplinados na Lei nº 837, de 16 de janeiro de 2004, com as receitas estimadas em R\$ 1,502 trilhão e as despesas fixadas em igual montante, contemplando os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento.

O relatório do TCU aponta infrações ao inciso II do art. 167 da Constituição Federal e ao art. 40 da Lei nº 10.707/2003 – Lei de Diretrizes Orçamentárias, indicando execução de despesa sem suficiente disponibilidade orçamentária, ferindo assim, o princípio orçamentário do equilíbrio⁴.

A despesa realizada superior à dotação final é uma ocorrência que, além de não encontrar respaldo legal, constitui prática reiterada por parte de algumas empresas estatais na execução dos seus respectivos orçamentos, dado que a situação também ocorreu nos últimos exercícios. Registre-se, contudo, que as maiores diferenças ocorreram nas despesas menos expressivas. Esse fato, embora não afaste a irregularidade, ao menos a atenua. (RELATÓRIO TCU/2004, PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO, p.173).

Para os casos em que não haja dotação orçamentária para fazer frente às despesas com a dívida, tem-se utilizado a permissão de remanejamento de crédito orçamentário, conforme se depreende dos incisos IV e V do art. 4º da Lei nº 10.837, de 16.1.2004. Contudo, em razão da autorização legal, verifica-se que os órgãos e entidades estão deixando de utilizar a LOA como instrumento efetivo de planejamento da despesa.

Com base na consistência entre a LOA 2004 e a LDO 2004 e entre a LOA 2004 e o PPA 2004/2007, o TCU verificou que 16 programas prioritários constaram da LOA 2004 com mais de um produto, em contradição com as disposições do Manual de Elaboração de Programas. No entanto, ficou constatado junto à Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SPI/ que essa impropriedade é decorrente de emendas parlamentares durante a tramitação do projeto de lei orçamentária.

No que se refere a integração entre planejamento e orçamento, observou-se que todos os programas prioritários listados no Decreto nº 5.248/2004 foram contemplados na LOA 2004 e também no PPA. Entretanto, verificou-se a existência de Ações de programas ditos prioritários que constam apenas da LOA, como por exemplo as ações: “Implantação da Universidade Federal da Grande Dourados” e “Ações de Geração de Renda para Populações Carentes” relacionadas, respectivamente, aos programas “Escola Moderna” e “Atendimento Integral à Família”.

⁴ O Anexo I apresenta uma descrição dos princípios orçamentários, segundo entendimento de Baleeiro (2002).

O relatório do TCU aponta, ainda, a existência de programas do PPA que não constam na LOA 2004, tais como: “ 0285 - Indústria Petroquímica”, “1209 – Banco para Todos”, “Financiamento Imobiliário Habitacional” e “0044 – Desenvolvimento da Educação Profissional”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005 (Lei nº 10.934, de 11.08.2004), determinou as metas e prioridades da Administração Pública Federal, estabelecendo as ações prioritárias e as respectivas metas para o exercício de 2005.

O Orçamento Geral da União para o exercício 2005 foi disciplinado pela Lei nº 11.100, de 25.01.2005, com as receitas estimadas em R\$ 1,642 trilhão e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento.

Os contingenciamentos efetivados, tanto no exercício de 2005 quanto em outros, fizeram com que parte dos recursos arrecadados não fossem alocados às despesas para as quais se destinavam.

Essas limitações de movimentação e empenho e de pagamento têm gerado importantes restrições ao alcance dos objetivos pretendidos no âmbito dos programas do Governo. (TCU, 2005).

O relatório do TCU aponta melhorias no processo de elaboração da LDO para o ano de 2005, dentre as quais cita a implementação de indicadores em 275 programas do PPA, diferentemente, de 2004, quando apenas 186 programas apresentaram indicadores.

Foram detectadas inconsistências em programas que apresentavam ações com metas físicas realizadas, mas sem qualquer execução orçamentária, a saber: Universalização dos Serviços de Telecomunicações; Universalização do Acesso aos Serviços de Comunicação Eletrônica e Abastecimento de Energia Elétrica.

Detectaram-se, ainda, programas que tiveram média de execução física inferior a 60% da meta prevista na LOA/2005. Cerca de 50 programas apresentaram, em média, execução orçamentária igual ou superior a 75% da dotação prevista na LOA/2005. Esses programas, muito embora tenham apresentado alto grau de execução orçamentária, tiveram baixo alcance das metas físicas, caracterizando, assim, a falta de planejamento ou de economia de recursos orçamentários na sua execução, prejudicando, conseqüentemente, a sincronia entre planejamento de médio e o de curto prazo.

5.2 Avaliação dos Programas Selecionados

A fim de verificar a existência de compatibilidade entre o PPA 2004-2007, as LDOs e as LOAs, foram analisadas apenas as metas das ações eleitas prioritárias pelas LDOs do período em questão (2004-2007), ou seja, ações consideradas prioritárias em um dos exercícios analisados, mesmo que não o sejam em outro, farão parte das tabelas, para fins de comparação de sua execução.

Vale esclarecer que a execução orçamentária do exercício 2004, não fará parte da análise deste estudo, tendo em vista que a LDO de 2004 não identificou as metas e prioridades para Administração Pública Federal nesse exercício, remetendo sua especificação ao projeto de lei do PPA. Neste projeto, as metas e prioridades para 2004 assumiram uma especificação estritamente financeira, desvinculados do propósito da gestão do planejamento. Assim, não se prestam para a análise que se pretende neste trabalho. Nesse sentido, é importante considerar o Parecer do TCU acerca da priorização de metas para 2004:

Importa registrar, entretanto, que a prioridade conferida a determinadas ações pode estar mais ligada a seu estágio de execução que a sua importância para o atingimento de determinados objetivos reputados como essenciais. Assim, as metas e prioridades fixadas para 2004, em razão do PPA 2004-2007, foram parcialmente representadas por projetos de grande vulto que apresentaram, em 31.12.2003, execução superior a 50% do seu valor total estimado. (PARECER DO TCU – EXERCÍCIO 2004, p. 44).

Para embasar o estudo de caso foram selecionados cinco programas, tomando-se como base os três megajetivos que compõem o PPA 2004-2007, ou seja, inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Buscou-se, dentro desse contexto, programas que contemplassem temas de relevante interesse social (Meio Ambiente, Alimentação, Reforma Agrária e Sanidade Animal), todos do tipo finalístico, são eles:

- PROGRAMA (0135) – Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais;
- PROGRAMA (0371) – Desenvolvimento da Avicultura;
- PROGRAMA (0502) – Amazônia Sustentável;
- PROGRAMA (1047 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER; e
- PROGRAMA (1049) – Acesso à Alimentação Saudável.

O referencial para esta análise são as ações eleitas prioritárias, constantes do Anexo I da LDO do período 2004-2007.

Os quadros que se seguem, com o objetivo de facilitar a análise, foram construídos de acordo com a seguinte metodologia:

- **custo unitário** = (dotação autorizada em R\$ 1,00)/(meta física da LOA);
- **meta física executada** = (liquidação em R\$ 1,00)/(custo unitário);
- **% de execução** = (meta física executada)/(meta física da LOA).

Vale esclarecer que as metas do PPA, nas análises abaixo, se encontram anualizadas, e que o valor liquidado para o exercício de 2007 está atualizado até o dia 21/07/2007.

PROGRAMA (0135) – ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS PARA TRABALHADORES RURAIS.

O programa (0135) – Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, consta do PPA 2004/2007 e é composto por 9 ações. Tem por objetivo “Promover a democratização do acesso à terra, contribuindo para a segurança alimentar e para a geração de emprego e renda”. O Público-alvo do Programa são os trabalhadores rurais sem-terra.

No período de 2004-2007, cinco ações desse programa foram eleitas prioritárias pelas LDOs no período analisado, são elas:

- **0062** - Concessão de Crédito – Instalação às Famílias Assentadas – Implantação. Meta: 115.000. Produto: família atendida (unidade);
- **4274** - Ações Preparatórias para Obtenção de Imóveis Rurais, tendo como meta a aquisição de 3.960.000 ha de área identificada. Produto: área identificada (ha);
- **4296** - Implantação de Projetos de Assentamento Rural, com meta de atendimento à 115.000 famílias. Produto: família beneficiada (unidade);
- **4460** - Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária – meta a ser alcançada de 1.325.000 de área obtida. Produto: área obtida (ha) e;
- **4464** - Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Implantação, com meta de 115.000 famílias assistidas. Produto: família assistida (unidade).

Exercício 2005

Em 2005 a LDO elegeu cinco ações deste Programa como prioritárias: 0062- Concessão de Crédito – Instalação às Famílias Assentadas – Implantação; 4274 - Ações Preparatórias para Obtenção de Imóveis Rurais; 4296 - Implantação de Projetos de Assentamento Rural; 4460 - Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma e; 4464 - Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Implantação.

As metas estabelecidas pelo PPA, LDO, bem como os recursos disponibilizados pela LOA para o exercício 2005, encontram-se discriminados no Quadro 1.

QUADRO 1 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS PARA TRABALHADORES RURAIS - 2005

AÇÕES	PPA 2005		LDO 2005	LOA 2005					
	Meta física	Financeiro	Meta física	Meta física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
0062	115.000	455.685.000	115.000	115.000	455.685.000	3.962,48	363.929.276	91.843,85	79,86
4274	4.657.143	11.936.034	3.960.000	4.657.143	11.936.034	2,56	11.425.623	4.457.993,35	95,72
4296	117.681	143.570.600	115.000	115.000	143.570.600	1.248,44	133.273.509	106.752,03	92,83
4464	149.943	56.917.889	115.000	149.943	56.917.889	379,6	43.673.252	115.051,67	76,73
4460	1.325.000	754.797.646	1.325.000	1.325.000	754.797.646	569,66	664.360.431	1.166.243,13	88,02

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2005/ogu_proj.asp?txtorgao

Da análise do Quadro 1, depreende-se que:

- (1) Todas as metas orçamentárias das ações do programa 0135 são iguais ou superiores às metas constantes da LDO. Isso é exatamente o que se esperava, pois a LDO, ao identificar uma ação como prioritária, estabeleceria a meta necessária para o cumprimento das expectativas anunciadas para o medio-prazo - constantes do PPA.
- (2) As metas das ações constantes da LDO são iguais ou inferiores as do PPA.
- (3) Observa-se, todavia, a presença de ajustes do tipo “ex-post” (posteriores) no PPA para permitir conformidade com as metas da LOA. A ação 4274 é um bom exemplo disso. A meta da LDO de 3.600.000 unidades foi elevada para 4.657.143 na LOA, provavelmente em razão de emendas parlamentares. Esse acréscimo foi integralmente absorvido no PPA, configurando um reajuste com o objetivo único de cumprir com formalidades.

- (4) De qualquer forma, observa-se que para esse programa e suas respectivas ações, no exercício de 2005, ocorreu um alto percentual de execução orçamentária, ratificando as prioridades do governo quanto ao atendimento da demanda referente aos assentamentos sustentáveis para trabalhadores rurais.

Exercício 2006

A LDO elegeu como prioritárias para 2006 as ações: 4274 - Ações Preparatórias para Obtenção de Imóveis Rurais; 4296 - Implantação de Projetos de Assentamento Rural; 4460 - Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma e; 4464 - Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Implantação.

O Quadro 2 mostra a discriminação das metas físicas e orçamentárias, bem como o percentual de execução dessas ações.

QUADRO 2 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS PARA TRABALHADORES RURAIS - 2006

AÇÕES	PPA 2006		LDO 2006	LOA 2006					
	Meta física	Financeiro	Meta física	Meta Física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
0062	115.000	642.760.000	-	115.000	642.760.000	5.589,22	605.662.840	108.362,73	94,23
4274	5.062.944	18.428.036	3.632.882	4.791.666	18.428.036	3,85	18.101.405	4.706.735,26	98,23
4296	101.642	145.700.000	92.152	115.000	145.700.000	1.266,96	130.780.487	103.224,13	89,76
4464	187.294	43.940.263	147.602	184.503	43.940.263	238,15	42.020.377	176.441,49	95,63
4460	1.519.435	1.431.936.115	1.215.549	1.519.435	1.431.936.115	942,41	1.372.501.661	1.456.369,79	95,85

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2006/ogu_proj.asp?txtorgao

Da análise do Quadro 2, deduz-se que as observações feitas em relação a 2005 são, também, válidas para o exercício de 2007.

Exercício 2007

Em 2007 as ações prioritizadas pela LDO foram as mesmas dos exercícios anteriores.

A execução das ações mostrada no quadro abaixo é referente até o dia 21/07/2007.

QUADRO 3 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS PARA TRABALHADORES RURAIS - 2007

AÇÕES	PPA 2007		LDO 2007	LOA 2007					
	Meta Física	Financeiro	Meta física	Meta Física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
0062	98.811	763.115.000	1.000	98.811	763.115.000	7.722,98	8.255.400	1.068,94	1,08
4274	8.100.000	17.000.000	9.700.000	8.100.000	17.200.000	2,12	6.891.713	3.245.516,01	40,07
4296	150.000	150.228.151	152.500	150.000	150.228.151	1.001,52	1.952.675	1.949,71	1,30
4464	183.591	41.290.260	184.006	183.500	41.290.263	225,02	909.960	4.044,00	2,20
4460	1.169.690	937.884.269	1.176.690	1.169.690	937.884.269	801,82	352.673.816	439.840,02	37,60

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2007/ogu_proj.asp?txtorgao

Do Quadro 3, pode-se inferir:

- (1) Embora em quantidades não comprometedoras, as metas orçamentárias para 2007, das ações 4296, 4464 e 4460, ficaram abaixo das metas prioritárias da LDO. A meta da ação 4274 ficou 1.600.000 unidades abaixo da estabelecida na LDO;
- (2) Ressalta-se que a meta física de 1000 famílias atendidas para a ação 0062 reflete uma inconsistência com a meta de 98.811, estabelecida no PPA. A ausência de descrição da metodologia para o estabelecimento de metas na LDO, não permite identificar, com certeza, tratar-se de um erro de apresentação, de cálculo, ou, ainda de impressão;
- (3) Verifica-se, mais uma vez, um ajuste “ex-post” nas metas do PPA. As metas estabelecidas no PPA são idênticas às aquelas apresentadas na LOA;
- (4) Deixa-se de comentar os baixos níveis de execução das ações prioritárias deste programa, pois os dados, como observado, estão atualizados apenas até julho de 2007.

PROGRAMA (0371) – DESENVOLVIMENTO DA AVICULTURA

Esse Programa tem como objetivo elevar a performance dos rebanhos avícolas mediante a redução da incidência de doenças e o aprimoramento das aptidões das suas funções produtivas e reprodutivas. Tem como público-alvo os produtores, indústrias da avicultura, fabricante e comerciante de produtos de uso veterinário.

O Programa consta do PPA com seis ações. Todavia, apenas uma ação foi considerada prioritária ao longo do período analisado.

Exercício 2005

Em 2005 a LDO estabeleceu como prioritária a ação:

- **4809** - Prevenção, Controle e Erradicação das Doenças da Avicultura.
Produto: propriedade controlada (unidade).

QUADRO 4 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO DA AVICULTURA – 2005

AÇÕES	PPA 2005		LDO 2005	LOA 2005					
	Meta física	Financeiro	Meta física	Meta Física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
4809	9.000	3.000.000	6.525	9.000	3.000.000	333,33	1.805.600	5.416,80	60,19

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2005/ogu_proj.asp?txtorgao

Da análise do Quadro 4, observa-se que a meta orçamentária para 2005 esta compatível com a LDO e PPA, embora o nível de execução orçamentária tenha sido baixo para uma ação considerada prioritária.

Exercício 2006

Em 2006 a LDO não elegeu nenhuma ação desse Programa como prioritária, conforme disposto no Quadro 5.

QUADRO 5 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO DA AVICULTURA – 2006

AÇÕES	PPA 2006		LDO 2006	LOA 2006					
	Meta física	Financeiro	Meta física	Meta Física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
4809	39.559	5.414.153	-	40.000	5.414.153	135,35	5.201.505	38.428,95	96,07

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2006/ogu_proj.asp?txtorgao

- (1) Uma análise comparativa entre o Quadro 4 e o Quadro 5 permite identificar uma sensível diferença para as metas físicas da ação 4809. Houve um aumento considerável na meta, passando de 9000 propriedades controladas, em 2005, para quase 40.000, em 2006, sem apresentação de qualquer justificativa.
- (2) Embora nesse exercício a ação não tenha sido eleita prioritária, teve meta física e índice de execução superiores ao exercício em que foi priorizada. Contudo, observa-se que a dotação orçamentária não foi proporcional ao incremento das metas físicas, resultando em custos unitários inferiores aos valores do exercício de 2005.

Exercício 2007

Em 2007, a LDO elegeu como prioridade, novamente, a ação 4809 (Prevenção, Controle e Erradicação das Doenças da Avicultura), com meta de 40.000 propriedades controladas.

A execução das ações mostrada no quadro abaixo é referente até o dia 21/07/2007.

QUADRO 6 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO DA AVICULTURA – 2007

AÇÕES	PPA 2007		LDO 2007	LOA 2007					
	Meta física	Financeiro	Meta física	Meta Física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
4809	60.000	8.200.000	40.000	60.000	8.200.000	136,67	240.006	1.756,14	2,93

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2007/ogu_proj.asp?txtorgao

Do Quadro 6, percebe-se que a ação 4809 volta a ser prioritária em 2007 e que suas metas e custos guardam coerência com 2006. A boa execução orçamentária obtida em 2006, deixa, entretanto, transparecer, que a inclusão de uma ação no Anexo de Prioridades da LDO

não é condição nem necessária nem suficiente para viabilizar uma boa execução no exercício de referencia.

PROGRAMA (0502) – AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL

Esse Programa tem como objetivo promover o Desenvolvimento da Amazônia Mediante o Uso Sustentável de Seus Recursos Naturais. Seu público-alvo é composto de Comunidades Extrativistas e Indígenas, Ribeirinhas, Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Agrícolas e Rurais, Setor Privado Empresarial e Comunidade Científica Amazônica. O Programa é composto por nove ações. As eleitas prioritárias pelas LDOs ao longo do período analisado foram:

- **005H** - Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia: Produto: Projeto apoiado (unid);
- **2955** - Fomento a Projetos de Gestão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia: Produto: Projeto Apoiado (Unid);
- **6061** - Fomento a Projetos Demonstrativos de Desenvolvimento Sustentável e Conservação na Amazônia (Programa Piloto). Produto: projeto apoiado (unidade);
- **6064** – Fomento ao Manejo Florestal na Amazônia (Programa Piloto). Produto: área manejada (ha).
- **6065** – Fomento de Manejo de Recursos Naturais de Várzeas na Amazônia (Programa-Piloto); Produto: Área manejada (ha);
- **6070** – Fomento a Projetos de Gestão Ambiental das Reservas Extrativistas da Amazônia (Programa-Piloto); Produto: Reserva apoiada (Unid);
- **6072** – Disseminação de Boas práticas sobre o Uso Sustentáveis dos Recursos Naturais na Amazônia (Programa-Piloto); Produto: Prática difundida (unid).

Exercício 2005

Para 2005, a LDO elegeu como prioritárias as ações: 6064 - Fomento ao Manejo Florestal na Amazônia (programa Piloto) e 6061 - Fomento a Projetos Demonstrativos de Desenvolvimento Sustentável e Conservação na Amazônia (Programa Piloto), conforme consta do Quadro 7.

QUADRO 7 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL – 2005

AÇÕES	PPA 2005		LDO 2005	LOA 2005					
	Meta física	Financeiro	Meta física	META	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
005H	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2955	10	6.226.560	-	-	6.226.560	0	0	0	-
6061	30	16.998.578	30	30	16.998.578	566.619,27	2.700.391	4,77	15,89
6064	50.000	4.070.000	10.875	50.000	4.070.000	81,40	3.536.351	43.444,12	86,89
6065	20.000	1.600.000	-	20.000	1.600.000	80,00	1.600.000	20.000,00	100,00
6070	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6072	20	5.233.513	-	20	5.233.513	261.675,65	4.900.842	18,73	93,64

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2005/ogu_proj.asp?txtorgao

Da análise do Quadro 7, observa-se que:

- (1) A ação 2955 não foi executada, ainda que tivesse meta prevista no PPA. Isso evidencia inconsistência no planejamento dessa ação.
- (2) Por outro lado, a ação 6065 que não foi eleita como prioritária na LDO, foi totalmente executada. Esse caso evidencia a importância secundária atribuída pelo Executivo às ações prioritárias. Outros fatores e interesses determinam a execução orçamentária do programa de trabalho.

Exercício 2006

O Quadro 8 traz as informações referentes à execução das ações priorizadas pela LDO no exercício de 2006.

QUADRO 8 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL – 2006

AÇÕES	PPA 2006		LDO 2006	LOA 2006					
	Meta física	Financeiro	Meta física	META	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
005H	-	-	1	-	-	-	-	-	-
2955	-	-	1	-	0	-	-	-	-
6061	90	4.498.834	40	90	4.498.834	49.987,04	4.093.512	81,89	90,99
6064	50.000	1.980.000	8	50.000	1.980.000	49,6	1.731.356	43.721,11	87,44
6065	2.000	1.600.000	1	2.000	1.600.000	800,00	1.600.000	2.000,00	100,00
6070	-	-	1	-	-	-	-	-	-
6072	14	5.233.513	4	14	3.717.424	265.530,29	2.259.793	8,51	60,79

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2006/ogu_proj.asp?txtorgao

Do análise do Quadro 8, nota-se que:

- (1) Embora, não conste do PPA metas físicas e financeiras para execução das ações 005H, 2955 e 6070, no exercício de 2006, a LDO as elegeu como prioritárias. Constata-se, também, que a LOA não destinou recursos para a execução dessas ações, ficando evidenciado, então, a falta de compatibilidade e consonância no planejamento da ação;
- (2) Os números apresentados como meta pela LDO são bastante incoerentes e questionáveis. A inexistência de justificativas na LDO não permite compreender, por exemplo, os casos das ações 6064, 6065 e 6072 que apresentam metas orçamentárias várias vezes superiores às metas da LDO.

Exercício 2007

Para 2007, a LDO não contemplou ações prioritárias desse programa, conforme consta do Quadro 9.

A execução das ações mostrada no quadro abaixo é referente até o dia 21/07/2007.

QUADRO 9 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL – 2007

AÇÕES	PPA 2007		LDO 2007	LOA 2007					
	Meta física	Financeiro	Meta física	Meta Física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
005H	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2955	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6061	135	8.149.324	-	135	8.149.324	60.365,36	0	0	0,00
6064	50.000	1.008.524	-	50.000	1.008.524	20,17	0	0	0,00
6065	50.000	1.180.000	-	50.000	1.180.000	23,60	0	0	0,00
6070	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6072	12	2.797.490	-	12	2.797.490	233.124,17	353.025	1,51	12,62

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2007/ogu_proj.asp?txtorgao

Observa-se, no Quadro 9, nenhuma ação do Programa Amazônia Sustentável foi eleita como prioritária, em 2007, pela LDO.

Interessante fazer algumas considerações quanto ao planejamento do programa e das ações ao longo do período 2004-2007:

- (1) Esse programa tem o desafio de preservar a floresta amazônica ou fazer com que seja utilizada de forma sustentável. Todavia, observa-se que há diminuição dos recursos financeiros de um exercício para outro. Essa prática inviabiliza a efetivação da política de enfrentamento da preservação da floresta amazônica;
- (2) A existência de ação que, embora tenha tido dotação orçamentária, não foi executada ao longo do período analisado, evidencia inconsistência no planejamento da ação;
- (3) A eleição de ações prioritárias pela LDO sem que estivessem contempladas no PPA, por sua vez, reforça a falta de consonância entre esses dois instrumentos orçamentários.

PROGRAMA (1047) – DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO – CONVIVER

O objetivo desse Programa é reduzir as vulnerabilidades socioeconômicas da população das áreas do semi-árido com incidência de seca. Seu público-alvo são as populações do semi-árido com incidência estrutural de seca.

Esse programa é composto por 52 ações, dentre as quais foram eleitas prioritárias pelas LDOs:

- **0566** – Apoio a Projetos de Inovação Tecnológico da Agricultura Familiar no Semi-Árido: Produto: Pesquisa apoiada (unid);
- **0582** - Apoio a Projetos de Saneamento Integrado em Municípios com População de até 20 mil Habitantes na Região do Semi-Árido. Produto: População beneficiada (unidade);
- **3774** – Construção de Cisternas; Produto: Cisternas construídas (unid);
- **1852** – Dessalinização de Água- Projeto Água Boa. Produto: Poço dessalinizado (unid);
- **5676** – Ampliação do Abastecimento de Água do Subsistema da Adutora do Feijão – 3ª etapa- com 232 km no Estado da Bahia (Proágua Semi-Árido). Produto: obra executada (% de execução física);
- **5808** - Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água em São Francisco e Jequitinhonha no Estado de Minas Gerais (Proágua SemiÁrido). Produto: Obra executada (% de execução física);
- **6416** – Estruturação e Organização de Arranjos Produtivos Locais. Produto: Arranjo produtivo local viabilizado (unid)
- **7766** – Implantação de Poços Públicos. Produto: Poços implantados(unid);
- **5896** - Ampliação, Recuperação e Automação dos Sistemas Integrados de Alto Sertão e Sertaneja no Estado de Sergipe (PROÁGUA Semi-Árido). Produto: obra executada (% de execução física);
- **5928** -Implantação do Sistema Adutor Gavião-Pecém com 55 km no Estado do Ceará (Proágua Semi-árido). Produto: Obra executada (% de execução física);
- **5878** - Sistema Adutor Serra de Santana – 2ª Etapa com 205 km no Estado do Rio Grande do Norte (PROÁGUA Semi-Árido). Produto: obra executada (% de execução física);

- **5804** - Implantação da Adutora de Lavras da Mangabeira com 28 km no Estado do Ceará (PROÁGUA Semi-Árido). Produto: obra executada (% de execução física);
- **5336** - Implantação do Canal do Sertão Pernambucano no Estado do Pernambuco. Produto: obra executada (% de execução física);
- **5812** - Implantação do Sistema Adutor de Serra do Félix – Boqueirão do Ceará com 20 km no Estado do Ceará (PROÁGUA Semi-Árido). Produto: obra executada (% de execução física);
- **5830** - Implantação do Sistema Adutor do Garrincho com 184 km no Estado do Piauí (PROÁGUA Semi-Árido). Produto obra executada (% de execução física);
- **5690** - Implantação da Adutora Graça-Pacujá-Mucambo com 44 km no Estado do Ceará (PROÁGUA Semi-Árido). Produto: obra executada (% de execução física);
- **5814** - Implantação de Sistema de Abastecimento de água em Araçuaí no Estado de Minas Gerais (PROÁGUA Semi-Árido). Produto: obra executada (% de execução física);
- **5658** - Implantação do Sistema Integrado de Abastecimento de água de Santana com Sistema Adutor de 145 km no Estado da Bahia (PROÁGUA Semi-Árido). Produto: obra executada (% de execução física) e;
- **10HY** - Implementação de Sistema de Abastecimento de Água na Região do Semi-Árido do Estado do Espírito Santo. Produto: obra executada (% de execução física).

Exercício 2005

Em 2005 a LDO elegeu como prioritárias as ações: 1852 – Dessalinização de Água – Projeto Água Boa; 6416 – Estruturação e Organização de Arranjos Produtivos Locais; 3774 – Construção de Cisternas; 7766 – Implantação de Poços Públicos; 5658 – Implantação do Sistema Integrado de Abastecimento de Água de Santana com Sistema Adutor de 145 km no Estado da Bahia (PROÁGUA Semi-Árido); 5878 – Sistema Adutor Serra de Santana – 2ª Etapa com 205 km no Estado do Rio Grande do Norte (PROÁGUA Semi-Árido); 5804 – Implantação da Adutora de Lavras da Mangabeira com 28 km no Estado do Ceará (PROÁGUA Semi-Árido); 5336 – Implantação do Canal do Sertão Pernambucano no Estado do Pernambuco; 5812 Implantação do Sistema Adutor de Serra do Félix – Boqueirão do Ceará com 20 km no Estado do Ceará (PROÁGUA Semi-Árido); 5830 – Implantação do Sistema Adutor do Garrincho com 184 km no Estado do Piauí (PROÁGUA Semi-Árido); 5690 – Implantação da Adutora Graça-Pacujá-Mucambo com 44 km no Estado do Ceará

(PROÁGUA Semi-Árido); 5814 – Implantação do Sistema de Abastecimento de Água em Araçuaí no Estado de Minas Gerais (PROÁGUA Semi-Árido) e; 10HY – Implementação de Sistema de Abastecimento de Água na Região do Semi-Árido do Estado do Espírito Santo. conforme discriminado no Quadro 10.

QUADRO 10 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO – CONVIVER – 2005

AÇÕES	PPA 2005		LDO 2005	LOA 2005					
	Meta física	Financeiro	Meta física	Meta física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
10HY	-	-	15	-	-	-	-	-	-
0566	10	2.250.000	-	11	2.500.000	227.272,73	1.251.815	5,51	50,07
0582	8.889	8.000.000	-	8.889	8.000.000	899,99	0	0,00	0,00
1852	-	-	12	-	-	-	-	-	-
3774	-	-	2000	-	-	-	-	-	-
5336	9	5.300.000	1	9	5.300.000	588.888,89	5.300.000	9,00	100,00
5658	70	10.340.000	43	70	10.340.000	147.714,29	10.340.000	70,00	100,00
5676	40	5.411.000	-	30	5.411.000	180.366,67	5.411.000	30,00	100,00
5690	100	6.249.000	44	50	6.249.000	124.980,00	6.249.000	50,00	100,00
5804	79	4.017.000	43	70	4.017.000	57.385,71	4.017.000	70,00	100,00
5808	1	200.000	-	1	200.000	200.000,00	40.000	0,20	20,00
5812	44	2.460.622	20	14	2.460.622	175.758,71	1.158.622	6,59	47,09
5814	52	6.840.000	75	52	6.840.000	131.538,46	6.840.000	52,00	100,00
5830	100	23.947.000	49	75	23.947.000	319.293,33	23.947.000	75,00	100,00
5878	21	4.335.000	26	21	4.335.000	206.428,57	4.335.000	21,00	100,00
5896	37	18.473.000	-	37	18.473.000	499.270,27	18.473.000	37,00	100,00
5928	34	10.880.800	-	34	10.880.800	320.023,53	10.880.800	34,00	100,00
6416	-	-	11	-	-	-	-	-	-
7766	448	5.787.200	76	125	5.787.200	46.298	4.993.524	107,86	86,29

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2005/ogu_proj.asp?txtorgao

Da análise do Quadro 10, observa-se que:

- (1) As ações (1852, 6416 e 10HY) não constavam do PPA, sendo, entretanto, priorizadas pela LDO e não tiveram dotação orçamentária para sua execução;
- (2) A ação 3774 foi eleita pela LDO como prioritária para o exercício de 2005 e não foi contemplada com recursos na LOA;
- (3) Outras nove ações (5336, 5658, 5676, 5690, 5804, 5814, 5830, 5878 e 5856) tiveram, em 2005, 100% de execução orçamentária. Dentre as ações

eleitas prioritárias nesse exercício apenas uma (5812) apresentou baixa execução orçamentária (47,09%);

- (4) As ações 5812, 5814 e 5878, tiveram metas orçamentárias inferiores às metas estabelecidas como prioritárias pela LDO.

Exercício 2006

Para 2006 a LDO elegeu como prioritárias 12 ações, conforme consta do Quadro 11, abaixo.

QUADRO 11 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO – CONVIVER – 2006

AÇÕES	PPA 2006		LDO 2006	LOA 2006					
	Meta Física	Financeiro	Meta física	Meta física	Dotação autorizada	Custo Unitário	R\$ Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
10HY	-	-	1	-	0	-	0	-	-
0566	4	900.000	15	5	1.000.000	200.000,00	476.096	2,38	47,61
0582	-	-	-	32.703	6.180.343	188,98	957.450	5.066,30	15,49
1852	-	-	-	-	0	0	0	0,00	0,00
5336	7	3.600.000	7	7	3.600.000	514.285,71	2.040.659	3,97	56,68
5658	30	11.800.000	3	30	11.800.000	393.333,33	11.800.000	30,00	100,00
5676	33	5.000.000	1	33	5.000.000	151.515,15	5.000.000	33,00	100,00
5690	-	-	8	-	0	0	0	0,00	0,00
5804	21	1.255.000	-	21	1.255.000	59.761,90	1.255.000	21,00	100,00
5808	99	17.000.000	79	99	17.000.000	171.717,17	17.000.000	99,00	100,00
5812	100	1.440.000	13	56	1.440.000	25.714,29	1.440.000	56,00	100,00
5814	38	17.610.000	2	33	17.610.000	533.636	17.610.000	33,00	100,00
5830	-	-	1	-	0	0,00	0	0	0,00
5878	-	-	-	-	0	0,00	0	0	0,00
5896	35	18.222.416	50	35	18.222.416	520.640,46	18.222.416	35,00	100,00
5928	66	39.621.584	53	66	39.621.584	600.327,03	38.986.933	64,94	98,40
6416	-	-	-	-	0	0,00	0	0	0,00
7766	158	4.775.000	-	67	4.775.000	71.268,66	3.935.484	55,22	82,42

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2006/ogu_proj.asp?txtorgao

Da observação do Quadro 11, verifica-se que:

- (1) As ações 5690, 5830 não constam do PPA e nem da LOA, mas foram priorizadas pela LDO;
- (2) As ações 5896 e 0568 têm metas orçamentárias inferiores às constantes da LDO;
- (3) As grandes disparidades verificadas entre as metas orçamentárias e as metas da LDO, especialmente nas ações 5658, 5676 e 5814, deixam transparecer pouco cuidado ou falta de critérios mais sólidos no planejamento das ações da Administração Pública da União.

Exercício 2007

Em 2007 a LDO elegeu como prioritárias três ações de acordo com o disposto no Quadro 12.

A execução das ações mostrada no quadro abaixo é referente até o dia 21/76/2007.

QUADRO 12 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO – CONVIVER – 2007

AÇÕES	PPA 2007		LDO 2007	LOA 2007					
	Meta física	Financeiro	Meta física	Meta física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
10HY	-	-	-	-	-	-	-	-	-
0566	9	900.000	-	10	1.000.000	100.000,00	0	0	0,00
0582	-	-	3.000	0	-	-	-	-	-
1852	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3774	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5336	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5658	15	6.000.000	-	15	6.000.000	400.000,00	0	0	0,00
5676	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5690	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5804	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5808	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5812	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5814	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5830	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5878	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5896	16	10.000.000	15	16	10.000.000	625.000,00	0	0	0,00
5928	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6416	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7766	134	3.400.000	200	33	3.200.000	96.969,70	91.218	1	2,85

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2007/ogu_proj.asp?txtorgao

Depreende-se do Quadro 12 que:

- (1) A ação 0582 não teve meta prevista no PPA para esse exercício, todavia, a LDO a elegeu como prioritária. A LOA não destinou recursos para a execução dessa ação;
- (2) A falta de compatibilidade dos três instrumentos (PPA, LDO e LOA), em relação à ação 7766 pode ser verificada, tendo em vista que a LDO estabeleceu metas superiores às constantes do PPA e a LOA, por sua vez, estabeleceu metas inferiores às da LDO.

PROGRAMA (1049) – ACESSO À ALIMENTAÇÃO

Esse Programa tem como objetivo garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana. É composto de 16 ações. Tem como público-alvo os agricultores familiares, famílias em situação de insegurança alimentar e/ou risco nutricional, comunidades populacionais específicas.

Nove ações desse programa foram priorizadas pelas LDOs:

- **001X** – Apoio à Melhoria Sócio-Econômica das Famílias. Produto: projeto apoiado (unidade);
- **11V1** - Construção de Cisternas para Abastecimento de Água. Produto: cisterna construída (unidade);
- **0558** – Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos; Banco instalado (unid);
- **0987** - Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos. Produto: unidade instalada (unidade)
- **0989** - Apoio à Agricultura Urbana. Produto: Família atendida;
- **2784** – Educação Alimentar e Nutricional. Produto: Pessoa capacitada(unid);
- **2798** - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar. Produto: alimento adquirido (t);
- **2792** - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos. Produto: Família atendida (unidade); e
- **2802** - Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar. Produto: Alimento adquirido (t);

Exercício 2005

Em 2005 a LDO elegeu como prioritárias as ações 001X (Apoio à Melhoria Sócio-Econômica das Famílias) e 2792 (Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos), discriminadas no Quadro 13.

QUADRO 13 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA ACESSO À ALIMENTAÇÃO – 2005

AÇÕES	PPA 2005		LDO 2005	LOA 2005					
	Meta física	Financeiro	Meta Física	Meta física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
001X	198	19.535.000	1.595	190	19.535.000	102.815,79	16.813.895	163,53	86,07
11V1	44.361	68.712.702	-	50.000	68.712.702	1.374,25	64.259.916	46.759,85	93,52
0558	42	4.725.000	-	40	4.725.000	118.125,00	3.274.787	27,72	69,31
0987	-	-	-	-	-	-	-	-	-
0989	46.000	10.000.000	-	46.000	10.000.000	217,39	9.235.093	42.481,43	92,35
2784	9.360	6.000.000	-	9.360	6.000.000	641,03	5.481.324	8.550,87	91,36
2792	398.000	46.000.000	253.750	398.000	46.000.000	115,58	45.853.547	396.732,86	99,68
2798	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2802	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2005/ogu_proj.asp?txtorgao

Da análise do Quadro 3, nota-se que:

- (1) A meta na LDO para a ação 001X pouco difere daquela estabelecida no PPA. A meta prioritária da LOA é quase 10 vezes inferior à constante da LDO;
- (2) Em geral, as ações deste Programa tiveram elevada execução orçamentária em 2005, independentemente de estarem ou não identificadas como “prioritárias” pela LDO.

Exercício 2006

Quatro ações foram eleitas como prioritárias pela LDO, conforme se observa do Quadro 14.

QUADRO 14 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA ACESSO À ALIMENTAÇÃO – 2006

AÇÕES	PPA 2006		LDO 2006	LOA 2006					
	Meta Física	Financeiro	Meta física	Meta física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
001X	102	43.912.304	-	63	43.912.304	697.020,70	35.198.409	50,50	80,16
11V1	53.574	63.511.266	52.500	52.500	63.511.266	1.209,74	62.027.103	51.273,15	97,66
0558	43	5.001.970	42	42	5.001.970	119.094,52	3.422.379	28,74	68,42
0987	41	35.500.000	-	40	35.500.000	887.500,00	35.015.291	39,45	98,63
0989	151.394	11.913.200	48.800	48.300	11.913.200	246,65	9.957.524	40.371,05	83,58
2784	70.000	6.585.600	-	70.000	6.585.600	94,08	5.880.000	62.500,00	89,29
2792	417.900	45.080.000	417.900	417.900	45.080.000	107,87	43.308.559	401.478,41	96,07
2798	279.400	391.678.084	-	281.600	391.678.084	1.391,90	374.280.948	269.092,19	95,56
2802	157.000	10.388.000	-	157.000	10.388.000	66,17	9.766.346	147.604,57	94,02

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2006/ogu_proj.asp?txtorgao

Do Quadro 14, pode-se notar que:

- (1) A ação 001X deixou de ser prioritária;
- (2) As metas estabelecidas na LDO foram respeitadas pela LOA;
- (3) Todas as ações do Programa apresentam, novamente, e indistintamente, razoáveis índices de execução orçamentária no exercício de 2006;
- (4) Interessante, ainda, salientar as diferenças entre o custo unitário para a ação 001X, em 2005, e aquele calculado para 2006. Provavelmente algum erro deve ter ocorrido ao se estabelecer a “meta física” ou a “dotação autorizada na LOA”. Observa-se que para uma meta física de 190, estabeleceu-se uma dotação de R\$19.535.000 (Quadro 13). Em contrapartida, para uma meta física substancialmente inferior (63), determinou-se uma dotação, cerca de duas vezes maior, de R\$43.912.304 (Quadro 14). Há, portanto, uma certa inconsistência nos valores apresentados pelas respectivas LOAs.

Exercício 2007

A LDO elegeu oito ações desse programa como prioritárias em 2007, conforme se constata no Quadro 15.

A execução das ações mostrada no quadro abaixo é referente até o dia 21/07/2007.

QUADRO 15 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA ACESSO À ALIMENTAÇÃO – 2007

AÇÕES	PPA 2007		LDO 2007	LOA 2007					
	Meta física	Financeiro	Meta física	Meta física	Dotação autorizada	Custo Unitário	Liquidado	Meta Executada	%* EXEC.
001X	60.094	41.510.000	40	60	41.510.000	691.833,33	195.000	0,28	0,47
11V1	43.800	69.196.734	55.125	43.800	69.196.734	1.579,83	0	0,00	0,00
0558	40	4.521.970	-	40	4.521.970	113.049,25	0	0,00	0,00
0987	35	31.950.000	52	35	31.950.000	912.857,14	0	0,00	0,00
0989	47.141	10.500.000	65.715	46.537	10.500.000	225,63	0	0,00	0,00
2784	66.500	6.000.000	20.000	66.500	6.000.000	90,23	0	0,00	0,00
2792	270.818	46.000.000	438.795	270.818	46.000.000	169,86	178.010	1.048,01	0,39
2798	265.704	265.774.625	338.160	265.704	265.774.625	1.000,27	72.018.165	71.999,03	27,10
2802	149.150	10.600.000	164.850	149.150	10.600.000	71,07	783.300	11.021,62	7,39

Fonte: Anexo I do PPA 2004-2007 (Programas de Governo).

*http://contasabertas.uol.com.br/siafi2007/ogu_proj.asp?txtorgao

Da análise do quadro 5, observa-se que:

- (1) Com exceção das ações 2784 e 001X, as metas da LDO são superiores às planejadas no PPA;
- (2) Com exceção das ações 2784 e 001X, as demais ações priorizadas na LDO tiveram metas físicas inferiores na LOA;
- (3) Existe uma disparidade inexplicável entre as metas da LOA e da LDO com a meta do PPA no caso da ação 001X;
- (4) A meta orçamentária para a ação 2784 é três vezes superior à meta prioritária da LDO.

5.2.1 Conclusões Gerais da Avaliação dos Programas Selecionados

Com base nos dados obtidos, a partir da análise dos cinco programas selecionados, constatou-se a existência de diversas inconsistências, dentre as principais destacam-se:

- Existência de ações, definidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias como prioritárias mas não acolhidas pela Lei Orçamentária Anual;

- Ações que mesmo incluídas na lei orçamentária, não foram executadas, ainda que classificadas pela LDO como prioritárias;
- Divergências entre as metas prioritárias estipuladas pela LDO, e aquelas efetivamente registradas na LOA;
- Metas priorizadas na LDO para ações, sem metas previstas no PPA para o exercício em questão;
- Baixa execução de ações prioritárias;
- Ocorrência de execução superior das ações, no exercício em que não eram prioritárias, comparativamente ao ano em que eram prioritárias;
- Existência de ações definidas como prioritária pela LDO que sequer constavam do PPA.

Assim, nota-se que a classificação de uma ação como prioritária pela lei de diretrizes orçamentárias, não implica, efetivamente, sua inclusão no orçamento correspondente nem garante sua execução.

A partir de 2004, as metas do PPA têm sido ajustadas “ex post” pela LOA e Créditos Adicionais (art. 5º da Lei nº 10.933, de 11/08/2004 – PPA 2004-2007). Esse fato, junto com as freqüentes e amplas alterações do PPA, causam uma desorganização completa no sistema de planejamento preconizado pela Constituição Federal. Rompe-se a ligação estratégica e operacional do plano de curto-prazo com as perspectivas de médio-prazo para a Administração Pública. A partir daí, as exigências de compatibilização PPA-LDO-LOA passam a existir apenas para cumprir determinação legal. Em última instância, isso demonstra a falta de objetividade e efetividade do anexo de metas e prioridades da LDO.

6. CONCLUSÕES

A Constituição Federal traz as diretrizes do processo de planejamento e orçamento da administração pública federal, determinando a obrigatoriedade de formulação de planos de forma ordenada e integrada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, também, reforça essa idéia de planejamento, ao impor o estabelecimento de mecanismos de transparência, de controle das contas públicas e ações de governo e da gestão fiscal responsável.

Dessa forma, o planejamento governamental deve funcionar como um sistema integrado aos ciclos orçamentário e financeiro, exercido em suas dimensões estratégica, funcional, tática e operacional, comportando instrumentos de acompanhamento, avaliação e redefinição de objetivos, estratégias e recursos. Configura-se, assim, como um processo permanente, contínuo e integrado.

Os instrumentos de planejamento da administração pública federal são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, que constituem documentos formais relacionados à programação e à alocação de recursos e instrumentos de viabilização da consecução, eficiência e eficácia da ação governamental. Para que o planejamento seja efetivado, esses três instrumentos devem funcionar de forma integrada.

Quanto ao foco central do trabalho, ou seja, a verificação da compatibilidade e consistência entre os instrumentos do ciclo orçamentário, ao se observar os dados dos cinco programas analisados (0135, 0371, 0502, 1049 e 1047), constata-se a falta de consonância, compatibilidade e integração entre o PPA, a LDO e a LOA.

As principais inconsistências encontradas foram: (a) divergências entre o que foi estabelecido no PPA com o constante da LDO e da LOA, principalmente no tocante a execução orçamentária de algumas ações, que embora constassem do PPA não foram contempladas com recursos financeiros para sua execução. (b) utilização de indicadores inadequados e metas físicas incompatíveis com os objetivos dos programas; (c) falta de coerência entre as metas físicas planejadas no PPA e aquelas estabelecidas nas LDO; (d) inexistência de produto e unidade de medida em alguns programas; (e) execução orçamentária de programas do orçamento de investimento das estatais acima da dotação autorizada na LOA, ferindo, assim, o princípio orçamentário do equilíbrio; (f) divergências entre as metas prioritárias estipuladas pelo Governo na LDO e as efetivamente registradas na LOA; (g) programas prioritários que não foram executados. Tais inconsistências interferem no planejamento governamental.

Para que haja perfeita integração desses instrumentos de planejamento é necessária a regulamentação do dispositivo Constitucional (art.165), que prevê a elaboração de lei complementar que discipline a elaboração e o controle dos planos e orçamentos. Tal legislação deverá reforçar a necessidade de que os instrumentos de planejamento mantenham perfeita sintonia entre si, evitando que as inconsistências afetem os resultados pretendidos.

Salienta-se, então, a importância da instrumentalização legal como condição para o aperfeiçoamento do planejamento governamental, devido sua natureza política, econômica e jurídica de intervenção regulatória das ações governamentais.

Dá a relevância de normas bem elaboradas que minimizem as dúvidas e possibilidades de erros. Ao ser executado eficazmente, o planejamento governamental propiciará o alcance de seu objetivo imediato: a gestão pública eficiente, voltada para resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Guilherme Feitosa; SILVA, Terezinha Torquato. *A importância do planejamento do orçamento público*. Brasília: UnB, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das Finanças*. 16. ed .rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BORGES, Douglas O. *Orçamento Público: um novo enfoque*. Brasília: UnB, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 2006.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. Disponível em:
http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/lei_resposnabilidade_fiscal.asp Acesso 10 abr. 2007.

_____. *Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em:
http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa/ppa2004_7.html/textolei/lei_10933_2004.pdf Acesso em 10 abr. 2007.

_____. *Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003*. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Disponível em:
http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2004/textolei/lei_10700_2004.pdf Acesso em 10 abr. 2007.

_____. *Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004*. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. Disponível em:
http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2005/textolei/lei_10934_2005.pdf Acesso em 10 abr. 2007.

_____. *Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005*. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2006 e dá outras providências. Disponível em:
http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2006/textolei/lei_11178_2006.pdf Acesso em 10 abr. 2007.

_____. *Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2007 e dá outras providências. Disponível em:
http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2007/textolei/lei_11439_2007.pdf Acesso em 10 abr. 2007.

_____. *Lei nº 11.451, de 07 de fevereiro de 2007*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Disponível em
http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2007/textolei/lei_11451_2007.pdf

_____. *Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Disponível em

http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2005/textolei/lei_11.306_2005.pdf

_____. *Lei n° 11.100, de 25 de janeiro de 2005*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005. Disponível em http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2005/textolei/lei_11100_2005.pdf

_____. *Lei n° 10.837, de 16 de fevereiro de 2004*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Disponível em http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2004/textolei/lei_10837_2004.pdf

_____. *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: Ministério do Planejamento.

_____. *Manual de Elaboração de Programa*. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: Ministério do Planejamento.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13. ed. ampl. Ver. E atualizada. São Paulo: Atlas, 2007.

GREGGIANIN, Eugênio. *Reforma orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual)*. Cadernos ASLEGIS, Brasília, n. 25, p. 21, jan/abr. 2005.

LEITE, Ieda Alves Batista. *Projeto de criação de módulos de compatibilização, integração e avaliação do PPA, LDO e LOA, no âmbito do sistema SIGGO (Projeto Milênio)*. Monografia de Conclusão de Curso. Brasília: Escola de Governo do Distrito Federal, 2002.

MEDEIROS, Márcia Bastos. *Elaborando o Plano Plurianual Municipal*. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/Irf/livro_programa_nacional_treinamento/ca pitulo2.pdf

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina Fiscal e qualidade e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Um novo orçamento para novos tempos*. Parte II, ano 2004.

_____. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2. ed. atualiz. e ampliada. Brasília: Prisma/OMS, 2004.

http://contasabertas.uol.com.br/siafi2007/ogu_proj.asp?txtorgao