



revista aloo

DADOS TÉCNICOS

Projeto e diagramação

Guima

Capa:

Guima e Simone

Composição do texto:

Grotesca 696, corpos 10/12, 8/10 e 6
em máquina Linotipo

Composição de títulos:

Grotesca corpo 16

Tintas:

Lorilleux, Capa Verde Claro e Escuro
Texto, Supercor preto nº 000

Papel do texto:

Offset Chambril linha d'água, branco, nacional, 75 Gr.
fabricado pela Champion

Papel da capa:

Offset Chambrill comercial, branco, nacional, 180 Gr.
fabricado pela Champion

Encadernação:

Brochura

ESCOPO EDITORA

Impresso em Brasília — DF — Brasil

Tiragem:

8.000 exemplares.

A REVISTA ABOP é uma publicação quadrimestral da Associação Brasileira de Orçamento Público.

Conselho Diretor/ABOP

Presidente — **Antonio Alves de Oliveira Neto**

Vice-Presidente — **Nelson Machado Fagundes**

Conselheiro — **Milton Beno Asmann**

Diretor de Pesquisa — **João Gabriel Rodrigues de Almeida**

Diretor de Cooperação Técnica — **Antonio Tuccílio**

Diretor de Doc. e Publicação — **Délcio Carlos Bastos Nogueira**

Auditor — **Dorivaldo José Coimbra**

Secretário-Executivo — **José Paulo Mendes de Oliveira Castro**

Conselho Deliberativo

Presidente — **Luiz Carlos Carneiro da Paixão**

Vice-Presidente — **Maércio José Ceregatti**

Revista ABOP

Coordenação de Edição — **Aguinaldo Elias Guimarães Jr.**

Redação — SCS — Edifício Palácio do Comércio, salas 801/4

Brasília — DF — Cx. Postal 040162 — lei.: 24-2613

Os artigos assinados exprimem as opiniões dos respectivos autores e não necessariamente as da Associação Brasileira de Orçamento Público.

As matérias da Revista podem ser livremente transcritas, observada, porém, a ética autoral que determina a indicação precisa da fonte.

REVISTA ABOP

Volume 2, Nº 3

Setembro/Dezembro 1976

SUMÁRIO

	Pág.
Apresentação.....	04
Posicionamento das Entidades da Administração Descentralizada, órgãos Autônomos e Fundos, no Contexto Orçamentário.....	05
João Baptista Araújo Lemgruber Reginaldo de Almeida Guedes Gilberto Tristão	
Análise Crítica do Orçamento Plurianual de Investimentos ..	62
Milton Beno Assmann Leodegar Jost Essener Rigüo Ano Zimmermann Ernesto Paulo Schaefer	
Conclusões e Recomendações do Grupo de Trabalho I.....	81
Conclusões e Recomendações do Grupo de Trabalho II.....	89
Síntese dos Painéis I, II e III.....	97

APRESENTAÇÃO

Nesta edição completamos a divulgação de 19 trabalhos, versando sobre os mais variados temas relacionados com o objetivo básico da ABOP — aperfeiçoamento das técnicas orçamentárias — e com ela marcamos o término do mandato do primeiro Conselho Diretor da ABOP, eleito a 4 de dezembro de 1974, em Araxá, quando da realização do memorável “1 Seminário Nacional sobre Orçamento Público”.

Dois anos são passados desde aquela data em que, pela vez primeira, reuniram-se técnicos de todos os quadrantes do Brasil, sob os auspícios da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, para relatar suas experiências, expor os seus problemas, discutir possíveis soluções, ouvir os ensinamentos daqueles que, graças a uma maior vivência e estudos meticolosos, estavam em condições de transmiti-los, e, enfim, promover o tão proveitoso intercâmbio de idéias e técnicas.

Encontros como aquele, forçosamente, deveriam ser realizados a espaços de tempo regulares, mas em cujos intervalos seria necessário manter dinâmica a corrente de pensamentos por eles motivada, através de um elemento catalizador, para o que foi criada a ABOP.

Contando hoje com 12 Diretorias Regionais em funcionamento e 10 em fase de organização, a ABOP conjuga mais de 1.600 técnicos, à cuja confiança esperamos ter correspondido.

Nesta associação sem fins lucrativos, mas da qual todos esperávamos dividendos em termos de conhecimentos técnicos, continuamos depositando a nossa esperança de que, através do trabalho conjunto, atingiremos o estágio de

Administração Financeira moderna e racional que em muito auxiliará o nosso País a enfrentar a crise econômico-financeira com que todas as nações se defrontam no momento.

Antonio Alves de Oliveira Neto

**Posicionamento das Entidades
da Administração Descentralizada,
Órgãos Autônomos e Fundos, no
Contexto Orçamentário**

João Baptista A. Lemgruber, Reginaldo de Almeida Guedes, Gilberto Tristão

Equipe técnica do Instituto de Programação e Orçamento — IPEA/SEPLAN-PR

O presente trabalho não representa, necessariamente, a opinião da Instituição a que pertencem os seus autores.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende, em primeiro lugar, servir de marco de referência para os debates técnicos em torno do adequado posicionamento, no contexto do Sistema Orçamentário, dos entes descentralizados, órgãos autônomos e fundos de que se vale o Poder Público — União, Estados e Municípios para regular e atuar no complexo campo econômico-social, em busca do bem-estar da comunidade.

Em segundo lugar, suscitar nos mais autorizados cultores da matéria orçamentária, presentes a este III Seminário Nacional sobre Orçamento Público, reflexões que induzam encontrar um corpo de idéias que, posto em prática, possa canalizar para a Administração Central dos diferentes níveis de governo os elementos básicos necessários à formulação de políticas orçamentárias compatíveis com a realidade emergente.

As premissas e os pontos de vista expressos pelos autores deste trabalho não devem ser considerados posições irreparáveis. Gratificados estaremos se, das contestações e dos debates, surgirem as bases para o delineamento de uma nova Ordem Orçamentária capaz de envolver e acolher as atividades orçamentárias desenvolvidas no âmbito do Setor Público, pelos entes descentralizados, órgãos autônomos e fundos.

Ao ensejo, desejamos expressar aos Governos Estaduais, nas pessoas de seus responsáveis pela área de Planejamento e Orçamento, os nossos agradecimentos pela valiosa documentação encaminhada, além da inestimável colaboração sob a forma de sugestões e opiniões que, pela pertinência e conteúdo técnico, constituíram-se em importantes subsídios para a esquematização e desenvolvimento deste trabalho.

2. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

O homem através dos tempos sempre viveu sob a égide de um conjunto de princípios formadores das doutrinas ou sistemas, produto de sua constante preocupação em oferecer normas para uma sociedade mais justa e eficiente.

Essas doutrinas ou sistemas de cunho social, político, religioso, econômico eclodiam, transpunham fronteiras e, “*lato sensu*”, afetavam a Organização do Estado, tanto na forma como na sua capacidade de atuar, em prol de, em assegurando a sua existência e acolhendo os anseios e reclamos da comunidade, lograr a realização dos seus objetivos com a necessária eficiência e eficácia.

A doutrina liberal, por exemplo, em sua fase áurea ocorrida no século XVIII, preconizava, do ponto de vista econômico, a posse da propriedade, a liberdade de concorrência, o livre funcionamento do mecanismo de preços (entendido neste o valor do salário) e a mais completa abstenção do Estado em assuntos de natureza econômica.

À sociedade, pelo dinamismo espontâneo de suas forças, pelo mecanismo natural das leis da oferta e da procura, pela liberdade plena de concorrer e competir, cabia promover o progresso econômico-social, equilibrar os interesses conflitantes, e, ao Estado, como simples expectador, exercer as suas clássicas e tradicionais funções de administrar a Justiça, manter a ordem interna e assegurar a independência externa. Dentro deste contexto, a Administração Pública da época teria que se apresentar reduzida na sua instrumentalidade, simples nos seus processos e métodos.

No Brasil, desde o Império, passando pela Proclamação da República, em 1889, até a crise de 1929, a ingerência do Estado no domínio econômico restringiu-se, basicamente, às tarifas alfandegárias, aos mecanismos monetários e ao comportamento da taxa cambial.

Esse quadro histórico, fundamentado nos princípios da doutrina liberalista pura, segundo o Professor Sant’Anna e Silva, em palestra proferida em 1966,

“caracterizou o Orçamento Público, durante longo tempo, como instituição essencialmente política, através da qual os Parlamentares limitavam, controlavam e dirigiam a atividade financeira do Governo”.

Com a depressão dos anos 30, surgiram os primeiros lampejos de novas formas de organização política, econômica, social e administrativa. As concepções então delineadas reclamavam a ação do Poder Público e requeriam dele uma ativa participação nos mais distintos campos, o que levou a Administração a exercer as mais complexas funções — algumas de difícil realização prática.

Os efeitos negativos da “depressão” influíram significativamente na forma de condução da política econômica, levando o Estado a chamar a si a responsabilidade da execução dos serviços públicos antes concedidos aos particulares, bem como suprir as novas necessidades apoiando-se em novos Ministérios e entes jurídicos descentralizados, para tanto criados.

As amplas funções assumidas pelo Estado, “como responsável pelo equilíbrio econômico, pela manutenção de um nível satisfatório de emprego e pelo desenvolvimento econômico e social, assim como a aceitação generalizada da técnica do planejamento da ação governamental, implicaram, forçosamente, em uma modificação dos conceitos tradicionais a respeito da atividade financeira do Estado e do instrumento no qual ela é programada e consolidada, ou seja, o Orçamento Público. Não se cogitou, evidentemente, de eliminar as tradicionais funções do Orçamento como instituição política e instrumento da Administração Pública, mas de atribuir-lhe especial ênfase como instrumento de controle e direção da economia e parte essencial da programação de ação econômica do Governo.

Dentro dessa nova concepção, foram igualmente substituídos ou modificados os princípios tradicionais em torno dos quais se constituíra a teoria orçamentária tradicional. Os princípios da unidade, da universalidade e da não afetação de receitas deixaram de ter sentido, uma vez que a proliferação de entidades públicas vinculadas à Administração Central, dotadas de autonomia financeira, orçamentária e contábil, implicava forçosamente na pluralidade orçamentária e na aceitação de fundos especiais, alimentados por meio de receitas vinculadas à execução de programas setoriais específicos. Esses

princípios foram, portanto, substituídos por um novo conceito, o da totalização orçamentária, mediante processos estatísticos e de contabilidade capazes de permitir a apresentação consolidada das contas representativas das transações que têm lugar no Setor Público da economia e a ligação dessas transações com as que se efetuam no Setor Privado e no mundo exterior. O Orçamento do Governo deixou de constituir uma instituição financeira isolada para tornar-se parte integrante de um Orçamento Econômico Nacional em que são previstas, de um lado, a totalidade dos recursos à disposição da coletividade em um determinado período de tempo, representada pelo Produto Interno Bruto mais as importações do exterior, e de outro, a utilização desses recursos nos dispêndios privados e governamentais em consumo e investimentos mais o saldo destinado à exportação”.

Estas palavras, proferidas há dez anos passados, pelo Professor Sant’Anna e Silva, mostram como a complexidade prática mantém os fatos longe das premissas teóricas, principalmente quando se refere ao Orçamento Econômico Nacional.

É inegável a evolução experimentada pelo Orçamento Público, principalmente após a adoção no Brasil da técnica do orçamento-programa. Entretanto, à medida em que a Administração Pública ampliava o seu campo de atuação através das entidades descentralizadas, dos fundos e dos órgãos autônomos, o Orçamento Público não expandia suas fronteiras na mesma dimensão. Em outras palavras, escapou dos seus imperativos uma considerável parcela de atividades empreendidas pelo próprio Poder Público.

Na mensagem do Poder Executivo, enviada ao Congresso Nacional, apresentando a Proposta Orçamentária da União para o exercício financeiro de 1966, deparamos com alguns tópicos que, pela sua oportunidade, merecem ser destacados:

“A ação governamental orienta-se no sentido do estabelecimento de condições que assegurem maior eficiência à atividade econômica, não somente nos setores onde ela prepondera como naqueles em que sua presença se faz sentir em caráter suplementar. Em tal contexto, o planejamento econômico

necessita de uma definição sistemática e coerente das medidas tendentes à criação da Ordem dentro da qual operará o sistema econômico.

É indispensável que o Orçamento da União passe a ser um instrumento de programação. Essa meta somente poderá ser alcançada de modo progressivo, com os ajustamentos e aperfeiçoamentos que deverá receber a máquina administrativa federal para poder elaborar, executar e acompanhar um Orçamento-Programa. Realmente, a institucionalização dessa programação orçamentária exige a montagem de um complexo e ajustado mecanismo de programação, coordenação e controle. Torna-se necessária a criação de órgãos apropriados, treinamento de pessoal, mecanização de serviços e reajustamentos dos procedimentos e conceitos de Contabilidade Pública.

(...) A consolidação do Orçamento-Programa, que deverá ser formado pelo conjunto de documentos e procedimentos seguintes:

1. tradução das metas de longo prazo em programas anuais de realização física;
2. orçamento por programas, subprogramas, projetos e atividades, dentro de uma classificação que mais se adapte ao estágio de aperfeiçoamento em cada setor da atividade governamental;
3. consolidação das Contas do Setor Público, adicionando-se ao Orçamento Central os fundos não orçamentários, os recursos de operação das empresas estatais e demais recursos de que disponha o Setor Público;
4. cronograma dos dispêndios por projetos e atividades e consolidação por subprogramas e programas até a obtenção do cronograma geral de Caixa do Tesouro Nacional.”

Em 1967, atendendo as diretrizes antes expostas, o Governo Federal apresentava o seu Programa de Investimentos Públicos, surgido da necessidade de se consolidar as aplicações programadas por todos os órgãos do Setor Público

Federal, sem exceção, e que se destinava a servir como documento básico da política econômica do Governo.

A verdade é que, já naquela época, a descentralização da máquina administrativa crescia e chegava a ser responsável por dois terços das aplicações que a União devia realizar. De fato, o documento elaborado em 1967 mostrava que a excessiva descentralização, aliada à não-existência de metodologias para avaliar adequadamente as ações empreendidas através dos organismos descentralizados, veio tornar extremamente precária a programação prevista pelo Orçamento Central. Mostrava, ainda, a diminuição da representatividade deste orçamento, uma vez que 25% de suas aplicações constituíam-se de transferências a entidades descentralizadas que, pela não-existência de um sistema convenientemente estruturado, aliado à falta de uma técnica de orçamento programado, tornava impraticável controlar.

O Programa de Investimentos Públicos para 1970 deixava claro ser a reestruturação orçamentária da União uma das preocupações básicas do então Ministério do Planejamento. Na administração central essa reestruturação consistiria na introdução do Orçamento-Programa, técnica orçamentária das mais avançadas, que se destinava a transformar o Orçamento Central num meio efetivo para a execução dos programas estabelecidos, além de permitir a mensuração constante do comportamento de sua execução.

De fato, não só a União mas a totalidade dos Estados e parcela considerável de Municípios adotaram a nova técnica na elaboração dos Orçamentos para 1968. Observe-se, a bem da verdade, que alguns Estados já se utilizavam dessa técnica, antecipando-se à União.

Quanto aos entes descentralizados, o então Ministério do Planejamento enfatizava a criação de um Sistema de Consolidação Orçamentária adaptado às exigências de programas setoriais de trabalho, que envolvesse toda a ação do Setor Público e considerasse as inter-relações de receita e despesa dos diversos órgãos. Concomitantemente, desejava-se criar condições para um efetivo acompanhamento da programação estabelecida, além de eleger critérios mais adequados para programar realisticamente o Orçamento Central.

O Programa de Investimentos Públicos ressentiu-se de certas deficiências técnicas principalmente por não ser divulgado antes do início do exercício a que correspondia. De um lado, pelo atraso na elaboração dos Orçamentos dos entes descentralizados, que, em alguns casos, se estendia ao segundo semestre do próprio exercício de vigência. Por outro lado, pela existência de recursos globalizados no Orçamento, o que impossibilitava o conhecimento pleno da programação.

Hoje, as dificuldades para se elaborar um documento programático consolidando todas as ações do Setor Público, seja da esfera Federal, Estadual ou Municipal, cresceram em complexidade, agigantaram-se. Essas dificuldades serão ressaltadas, paulatinamente, no desenvolvimento deste trabalho.

A adoção da técnica do Orçamento-Programa no Brasil deve-se, em grande parte, à Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, ao determinar que os Orçamentos refletissem o programa de trabalho do Governo. Essa lei, não obstante representar um marco do processo de aperfeiçoamento das técnicas orçamentárias e contábeis (iniciado no Brasil com os Decretos-Leis nºs 1.804, de 24 de novembro de 1939, e 2.416, de 17 de julho de 1940), tem muitos dos seus mandamentos desatualizados em relação às necessidades atuais da Administração Orçamentária.

As reformas constitucional, administrativa, tributária e monetária, aliadas às exigências do planejamento para o desenvolvimento econômico-social, tornaram obsoletas as finanças tradicionais ou neutras, sobre as quais se assentaram os estudos da Lei nº 4.320/64.

Hoje, as transações que se processam entre os Sistemas Orçamentários dos diferentes níveis de governo, envolvendo verdadeiras interfaces programáticas, tornam inexequível supor a existência de Sistemas Orçamentários estanques.

Fiel a este raciocínio, a Secretaria de Orçamento e Finanças, acolhendo recomendação do II SENOP, deu o primeiro passo para concretizar a idéia ao sugerir que, uma vez revistos os mandamentos legais pertinentes, os Estados observassem a data de 30 de setembro e os Municípios a de 31 de outubro para o

encaminhamento dos seus projetos de leis orçamentárias ao Poder Legislativo competente, mantendo a União a data de 31 de agosto. Supõe-se que assim os Estados e os Municípios disporiam de tempo para conhecer e programar adequadamente as transferências dimensionadas no projeto de lei da União.

No entanto, nem todas as transferências ocorrem entre os Orçamentos Centrais dos Governos. Muitas se processam entre os Orçamentos dos entes descentralizados, entre fundos, ou mesmo de fundos para os entes descentralizados desses mesmos Governos. A não-programação das transferências nos Orçamentos dos entes e fundos cedentes, antes de iniciado o exercício a que se refiram, implicarão em dificuldades óbvias para se programar, em bases reais, os orçamentos dos recebedores.

3. ASPECTOS QUE DETERMINAM A DESCENTRALIZAÇÃO

No desenvolvimento desse capítulo iremos nos apoiar, em parte, no elogiável trabalho do Professor Celso Antônio Bandeira de Meio, “Manual das Autarquias Municipais”, editado em 1969 pelo Serviço Nacional dos Municípios do Ministério do Interior.

Em seu entender, “entre as várias técnicas utilizadas pelo Poder Público para melhoria do desempenho de seus serviços contam-se em primeiro plano os processos descentralizadores. Através deles atribuem-se a outras pessoas jurídicas incumbência de realizar certas funções que mal se acomodariam no aparelho burocrático e que por isso o Poder Público prefere cometer a terceiros, mantendo-se, todavia, sob seu controle.

Dois caminhos foram trilhados para cumprir este propósito. Ora foram atribuídas certas atividades a pessoas privadas, através da concessão de serviço público, ora foram cometidas a pessoas que o Poder Público assumiu a iniciativa de criar para a realização dos interesses em tela. Nesta última hipótese também variaram seus procedimentos. Por vezes instaurou entidades que fez compartilhar de sua natureza e predicados conferindo-lhes “ipso facto” suas prerrogativas

administrativas ao qualificá-las como pessoas públicas: são as autarquias. Outras vezes optou pela técnica de constituir pessoas desenhadas sob modelo privado, hipóteses em que não lhes infundiu o caráter de entidades públicas, donde só assistir a elas os privilégios expressamente previstos em lei como as restrições nestas contempladas. Neste caso também não foi uniforme a técnica adotada, pois diversificou-se em duas orientações: a primeira consiste na criação de sociedades mistas onde se conjugam capitais públicos e privados, predominando na gestão delas o Poder Público; a segunda se traduz na formação de pessoas constituídas unicamente através de recursos governamentais, mas igualmente submetidas ao regime privado. Estas últimas se denominam empresas públicas.

Ousamos acrescentar ao trabalho do Professor Celso Antônio uma quarta categoria: as fundações instituídas pelo Poder Público, também submetidas ao regime privado, porém sem fins lucrativos.

“Do ponto de vista da Ciência da Administração, estes são os modelos em que se expressam as várias formas de descentralização. Em todos eles há uma constante, que é seu sinal distintivo: transferências do exercício de atividades, que seriam realizadas pelo Poder Público, para outras pessoas diversas da entidade governamental.”

Com muita propriedade, ao examinar os “fatores que suscitam a Descentralização”, o Professor Celso Antônio inicia com uma indagação: “Qual o fundamento da adoção destas várias formas de descentralização?”.

A seu ver, dois grupos de fatores, por vezes interpenetrantes, “determinam o surgimento das descentralizações. O primeiro, mais freqüente, é o reconhecimento de que certas atividades especializadas, ou de cunho técnico, podem ser desenvolvidas com eficiência superior se atribuídas a criaturas expressamente adaptadas às funções que vão desempenhar.

Almeja-se, atribuindo-se certa liberdade e independência na condução dos serviços a elas confiados, obter maior flexibilidade e dinamismo em sua ação. Parte-se do pressuposto válido de que não é operativo submeter ao mesmo esquema de ação atividades diferentes. Daí o interesse em atribuir características próprias e regime peculiar à consecução de certas tarefas, o que se consegue a

partir da criação de entidades modeladas em função dos objetivos que vão prosseguir. Aceitando a idéia de que a uniformidade e a padronização que caracterizam o aparelho não instrumentaram convenientemente a persecução de alguns ramos da Administração Pública, opta-se pelo caminho de desmembrá-los dela, dotando-os de regime próprio e conferindo-lhes, ainda, larga margem de autonomia para reger os assuntos que lhes foram afetados. Sobremais, percebe-se a possibilidade de através destes métodos renovar os processos de ação da Administração Pública. Por isso, muitas vezes se confere expressamente personalidade de direito privado a tais pessoas, como é o caso das empresas públicas e sociedades de economia mista”.

Centrando a sua análise apenas sobre as autarquias, prossegue aquele administrativista: “não raro, militam em conjunto, todos esses fatores, mas a natureza da atividade a ser desempenhada exige ou aconselha a que a pessoa encarregada dela seja entidade pública, co-participante da natureza de quem criou. Motivos vários sugerem esta retenção das atividades no campo público, embora seu desenvolvimento convenha se realizar através da entidade dotada de personalidade jurídica, com autonomia financeira e administrativa. O desempenho das funções que requerem o exercício do poder de império, mesmo a vantagem de serem dotadas de um conjunto de privilégios que, em bloco, beneficiam a Administração — como a imunidade a impostos, o poder de praticar atos obrigatórios, de força compulsória sobre os administrados, a impenhorabilidade e salvaguarda de usucapião sobre aos seus bens — aconselham a criação de autarquias, ao invés de pessoas sujeitas ao regime de direito privado.

Além dos fatores relacionados com a especialização de serviço, outra ordem de consideração fundamenta a criação das autarquias. Anseios de auto-administração — regionais, locais, ou de um agrupamento caracterizado por traços fortemente individualizadores, como nas corporações profissionais ou universitárias — propõem a conveniência de conferir-lhes alguma gestão dos assuntos que lhes interessam peculiarmente. Também para dar vazão a estas aspirações o Poder Público recorreu, com proveito, à forma autárquica.

Do exposto vê-se que duas classes de fundamentos impulsionaram o nascimento das autarquias, embora ambas se radiquem no tronco comum, que é o propósito de melhoria do padrão de desempenho da atividade. De um lado, a

especificação das funções a requerer organismos e processos adaptados ao seu eficiente desempenho, com benefícios para a economia, a celeridade e flexibilidade dos serviços, em favor da coletividade. De outro, um anseio democrático de proporcionar à própria coletividade interessada o governo dos assuntos que lhe são afetos, mas que normalmente seriam desempenhados pelo corpo orgânico do Executivo se não fora a criação de ditas pessoas”.

Os mesmos fundamentos que condicionam o surgimento das autarquias estão presentes na criação das fundações, pois estas e aquelas têm razão de existência comum, filhas que são de uma mesma inspiração. O Poder Público, no entanto, deu às fundações, em sua versão mais recente, condições para ampliação de capacidade e fez com que elas habitassem entre as entidades privadas, condições estas com vistas a permitir que ao patrimônio público cedido às fundações se associem os de origem privada.

Além das considerações anteriores, o Poder Público tem ingerência no processo de desenvolvimento econômico e social sob dois ângulos distintos: em primeiro lugar, através da ação indireta, planeja e fixa as diretrizes que devam ser respeitadas por todos quanto dele participam. Em segundo lugar, pela ação direta, participa do próprio processo de desenvolvimento produzindo bens e serviços que coloca à disposição da comunidade.

E mais ainda, a ação do Poder Público, na ordem econômica e social, fez com que certas atividades, antes ditas privadas, se deslocassem para o âmbito da Administração Pública. Em termos concretos, estas ações voltavam-se para a criação de unidades produtoras de bens e serviços considerados estratégicos ou essenciais ao desenvolvimento que, de certa forma, não interessava à iniciativa privada produzi-los, seja por não apresentarem possibilidades de lucro, ou mesmo, por não disporem os particulares de meios financeiros suficientes para empresá-los.

Desta ordem de idéias o Poder Público, na missão de promover e sustentar o desenvolvimento da Nação, seu objetivo primeiro, surge complementando ou substituindo a iniciativa particular, o que exigiu sua reformulação tanto em termos de crescimento da máquina estatal quanto em novas formas de atuação.

Muito antes da criação dos entes descentralizados, o Estado entregava aos particulares a exploração ou execução dos serviços públicos, principalmente aqueles ligados à infra-estrutura básica, através do instituto de concessão de serviços.

Ao ampliar e diversificar as suas funções teve o Estado, em razão da complexidade e sobrecarga dos serviços, necessidade de ajustar a máquina administrativa à nova realidade. Assim, surgiram as autarquias visando propiciar a especialização de atividades e certa independência em relação à Administração Central, com o objetivo de lhes conferir maior dinamismo.

As primeiras entidades da Administração Descentralizada, criadas sob a forma autárquica, surgem em 1933: o Instituto do Açúcar e do Alcool, pelo Decreto nº 22.779, e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, através do Decreto nº 22.872.

A “autarquia é pessoa jurídica de direito público, com função pública própria e típica”, no dizer do Professor Hely Lopes Meirelles. No entanto, algumas das novas atribuições do Estado eram características de empresas, exigindo a constituição de entidades de direito privado. Surgiram as empresas estatais.

Segundo o Professor Alfredo de Almeida Paiva, “as sociedades de economia mista nada mais representavam que sociedades de capital, constituídas pela associação do Estado e dos particulares, com o objetivo de exercer tarefa considerada como de interesse geral”.

Embora a primeira forma de empresa mista de capital público e privado tenha se dado com a constituição do Banco do Brasil S.A., criado que foi pelo Alvará de 12-10-18a8, a ingerência do Estado na economia ganha novas formas durante o período compreendido pela I Guerra Mundial e anos seguintes.

Em 1941, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce em 1942, a Companhia Nacional de Álcalis em 1943, as modernas empresas estatais ingressaram na vida econômica do País.

Interessante observar que o Decreto-Lei nº 67, de 21-11-66, ao extinguir as autarquias Lloyd Brasileiro e Companhia Nacional de Navegação Costeira, constituindo em seus lugares as sociedades por ações Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro e Empresa de Reparos Navais Costeira S.A., apresentou como uma das justificativas: “a par desta separação de atividades assimilou-se a necessidade de dar nova forma jurídica às citadas empresas, de modo a dotá-las de flexibilidade operacional requerida pelas atividades de cunho econômico”.

Com respeito à Empresa Pública, esta formada por capital exclusivo do Poder Público, a primeira experiência brasileira foi através da NOVACAP (Companhia Urbanizadora da Nova Capital). Autorizada pela Lei n.º 2.874, de 19-9-56, e constituída em forma de sociedade anônima pelo Decreto n.º 40.017, de setembro do mesmo ano. Mais tarde, em 13-4-1960, a União transfere à Prefeitura do Distrito Federal (Brasília) 51% de suas ações. Apesar da NOVACAP não ter sido denominada de Empresa Pública, continha ela traços característicos dessa categoria de entidade.

Revestida sob a forma de Empresa Pública, como tal a conhecemos hoje, surgiu em primeiro lugar a Empresa Brasileira de Telecomunicações — EMBRATEL, autorizada pela Lei nº 4.117, de 27-8-62. Pouco depois, as Leis Delegadas nºs 6 e 7, ambas de 26-9-62, autorizavam a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e da Companhia Brasileira de Armazenamento, como empresas públicas, cujo capital seria realizado pela União em 51% e o remanescente pelas unidades federadas.

Após o Decreto-Lei nº 200, de 25-2-67, que deu uma estrutura jurídica formal à empresa pública, o Governo Federal instituiu algumas dessas entidades que, em certos casos, resultou da reestruturação jurídica de antigas autarquias (a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, por exemplo) ou de órgãos da Administração Direta, como é o caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

A Exposição de Motivos do Ministério do Interior, GM/BSB nº 1.191, publicada no “Diário do Congresso Nacional” em 20-10-71, à página nº 1.663, justificava a razão do Projeto de Lei que transformava o Banco Nacional da Habitação (BNH) em empresa pública:

“18. Essas determinantes (atividades do BNH) não mais podem conviver, do ponto de vista operacional e técnico, com a rigidez caracterizada da conceituação autárquica, sob pena de, a partir da ampla reformulação que se pretende introduzir na Instituição, suas operações se dificultarem ou, em alguns casos, até mesmo se inviabilizarem, porque incompatibilizados o conceito autárquico e a conveniência de flexibilidade e rapidez da mencionada reformulação.”

Quanto às Fundações, os Professores Homero Senna e Cíóvis Zobarán Monteiro relatam: “As sociedades de economia mista e as empresas públicas não constituem, porém, a melhor solução para a administração de certas atividades, como por exemplo as de caráter cultural, assistencial ou educacional, em que o fim visado não se traduz na obtenção de resultados industriais ou comerciais. Buscou-se, então, nova forma de administração, que fugindo aos modelos clássicos do mecanismo burocrático pudesse dedicar-se a atividades públicas de natureza não lucrativa, ou ao exercício de outras, supletivas à ação do Estado, mas não ínsitas à finalidade deste. E como, na maioria dos casos, não se tornava necessário o exercício do “jus imperu”, estando, além disso, a autarquia de certo modo desprestigiada, procurou-se, na área do Direito Civil, através do instituto da fundação, um instrumento que desde logo pareceu ideal para o desempenho desse tipo de atividades, que, sendo, embora, de interesse público, não são de competência inequívoca do Estado.”

No tocante às Fundações instituídas pelo Poder Público, as primeiras de que se tem notícias são:

- Fundação Brasil Central, criada pelo Decreto nº 5.878, de 4-10-43;
- Fundação Rádio Mauá, criada pelo Decreto nº 7.381, de 13-3-45;
- Fundação da Casa Popular, criada pelo Decreto-Lei nº 9.218, de 1º.05.46.

Do ponto de vista constitucional, a vinculação de receita, bem como a criação de fundos foram tratados pela primeira vez na Constituição Federal de 16 de julho de 1934, quando determinava que parte de rendas tributárias fossem destinadas a:

- amparo à maternidade e à infância (art. 141);
- desenvolvimento de sistemas educativos (art. 156 e parágrafo único);
- formação de fundos de educação (art. 157, §§ 1º e 2º);
- defesa contra a seca nos Estados do Norte (art. 177 e §§ 1º, 2º e 3º).

Não obstante, os fundos especiais e a vinculação de receita têm raízes mais antigas, como se pode deduzir de dispositivos do Decreto nº 23.150, de 15 de setembro de 1933, ora transcrito “in verbis”:

“Art. 24. Fica proibida a criação de fundos especiais e o regime de massas.

§ 1º As despesas atualmente custeadas por quaisquer rendas serão incluídas nas tabelas orçamentárias da Despesa, com o quantitativo que lhes for atribuído, sendo incorporadas as aludidas à Receita Geral da União.”

Atualmente, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 71, estabelece: “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. E o parágrafo segundo do artigo 17.2 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo de nº 900, de 29 de setembro de 1969, dispõe: “nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria”.

Nesta condição, não apenas com a vinculação do produto de receitas especificadas se constitui fundo especial. A simples destinação de dotações orçamentárias é bastante para isto, quer a destinação esteja implícita no próprio crédito autorizado, quer se faça por ato do Poder Executivo, valendo-se da faculdade que lhe confere a lei.

A vinculação de tributos está hoje proibida por força de dispositivo constitucional, ressalvadas aquelas previstas na própria Constituição e em leis complementares. São os casos, por exemplo, do Imposto único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, do Imposto único sobre Energia Elétrica e do Imposto único sobre Minerais. A Constituição vincula, também, uma porcentagem do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, para os Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal, Territórios e dos Municípios.

Alguns fundos, por ordem de criação:

- Fundo de Amortização dos Empréstimos Internos — Decreto nº 4.382, de 8-4-1902;
- Fundo Especial de Educação e Saúde — Decreto nº 21.335, de 29-4-1932;
- Fundo Naval — Decreto nº 20.923, de 8-1-1932;
- Fundo Florestal — Decreto nº 23.793, de 23-1-1934;
- Fundo de Reaparelhamento dos Estabelecimentos Penais — Decreto-Lei nº 24.797, de 14-7-1934;
- Fundo de Modernização e Recuperação da Lavoura Nacional — Lei nº 454, de 9-7-1937.

Outro mecanismo especial de descentralização é o órgão autônomo, que tem no Decreto-Lei nº 200/67, com as alterações introduzidas pelo de nP 900/69, a fonte autorizativa para criá-lo. Em verdade trata-se de organismo da Administração

Direta possuidor de autonomia administrativa e financeira, em grau conveniente, e ao qual fica submetida a gestão de um fundo especial de natureza contábil.

No âmbito federal, atualmente, pela ordem de constituição, citamos alguns órgãos autônomos:

- Conselho Nacional de Cooperativismo — Decreto-Lei nº 59, de 21-11-1966;
- Conselho Nacional do Petróleo — Decreto nº 63.951, de 31-12-1968;
- Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica — Decreto nº 63.951, de 31-12-1968;
- Departamento Nacional da Produção Mineral — Decreto nº 63.951, de 31-12-1968;
- Agência Nacional — Decreto nº 62.989, de 15-7-1968;
- Superintendência de Campanhas de Saúde Pública — Decreto nº 66.580, de 15-5-1970.

4. ASPECTOS CONCEITUAIS E LEGAIS

4.1 Introdução

A dimensão e a importância atual assumida pelo Setor Público no processo de desenvolvimento implicaram profundas transformações em sua estrutura institucional e na organização e condução das atividades que lhe cabe empreender.

Dentre as transformações ocorridas, salientamos algumas de interesse do tema:

- a) aumento da magnitude da administração descentralizada;
- b) deslocamento da execução de grande parte das atividades governamentais para a competência dos entes descentralizados;
- c) exclusão do orçamento governamental das entidades que não recebem transferências à sua conta;
- d) tratamento global dado no orçamento governamental aos recursos próprios dos entes descentralizados, mesmo recebendo estes transferências do Tesouro;
- e) fundos com diferentes formas de obter e aplicar recursos que os tornam operacionalmente distintos;
- f) fundos cujas gestões ficam entregues a unidades da administração direta convencional, a órgão autônomo, ou a qualquer das quatro categorias de entidades descentralizadas (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista);
- g) receitas do orçamento governamental que são transferidas a fundos e entes descentralizados para posteriores transferências a outros fundos ou entes descentralizados do mesmo âmbito de governo ou não.

Poderíamos relacionar outros itens e mesmo concluir que recursos transferidos a um ente descentralizado sejam após levados a um fundo especial de natureza contábil administrado por órgão autônomo.

De modo geral, o orçamento produz duas espécies de fluxos financeiros, ambos caracterizando despesa: à primeira está associado o fluxo real, isto é, implica a aquisição de bens e serviços que afeta o nível de renda; à segunda não contrapõe o fluxo real. Quando esta é dirigida para o Setor Público incorpora-se aos orçamentos dos entes descentralizados e fundos. Não obstante, como os fundos nada mais são do que “mecanismos financeiros”, produzem eles novos fluxos financeiros que, sem a contrapartida real, serão encaminhados para os

entes descentralizados, ou outros fundos, quando, é claro, não se deslocarem para o Setor Privado.

Dentro desse contexto, não menos raro, o controle dos movimentos financeiros torna-se complexo, de um lado, pela participação de inúmeros e distintos fundos no processo e, por outro, em decorrência da excessiva descentralização no tocante à administração desses fundos, muita das vezes distantes da Administração Central ou Setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento.

Na execução de um plano de governo, não obstante as preocupações com a administração dos movimentos financeiros, a atenção volta-se preferentemente para a aplicação dos recursos, isto é, quando estes afetarem o produto interno ou a renda nacional, tendo em vista a obtenção dos objetivos preestabelecidos no plano. Sem embargo, conquanto seja salutar a descentralização da execução de um plano de governo, o mesmo não deve ocorrer com os recursos financeiros. Em outras palavras, a perda do controle dos recursos financeiros implica no enfraquecimento do controle da execução do plano.

Se atualmente o orçamento é definido como um “Plano de Trabalho expressando, em termos financeiros, para um determinado período de tempo, os programas que serão realizados e os meios adequados de financiá-los”, quer-se então que o orçamento seja o principal instrumento para a execução das ações planejadas e de gerência do processo de desenvolvimento. Os estudos, as análises ou qualquer debate em torno do aprimoramento das técnicas e processos utilizados no campo orçamentário somente contribuirão para a evolução da administração Orçamentária se guardarem respeito a esta moderna visão de Orçamento Público.

Na verdade, o posicionamento dos entes descentralizados, órgãos autônomos e fundos, somente ensejaria real contribuição ao sistema orçamentário se atendidas as premissas antes expostas, e, assim, concorresse para uma consolidação orçamentária adaptada às exigências de programas setoriais de trabalho e que permita medir toda a ação do Setor Público, considerando as inter-relações de receita e despesa e dando condições para um acompanhamento efetivo da programação estabelecida.

Os documentos básicos de planejamento-orçamento, atuais ou que venham a ser estabelecidos, devem possibilitar a visão conjunta, com clareza e fidelidade, da ação econômica e financeira de todo o Setor Público, de modo a permitir a fixação das políticas de curto prazo, a preservação do equilíbrio da economia e, enfim, para as decisões da alta Administração do processo de desenvolvimento.

4.2 Os entes descentralizados

A reorganização da Administração Federal, iniciada em 1967, e de certa forma acompanhada pela maioria dos Estados e Municípios brasileiros, posicionou, do ponto de vista institucional, adequadamente, os entes descentralizados no contexto da Administração Pública, responsabilizando-os pela execução de considerável parcela dos empreendimentos governamentais.

No âmbito federal, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, assim dispõe sobre a Administração Federal:

“Art. 4º A Administração Federal compreende:

- I — a Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;
- II — a Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
 - a) Autarquias;
 - b) Empresas Públicas;
 - c) Sociedades de Economia Mista.

§ 1º As entidades compreendidas na Administração Indireta consideram-se vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.”

Aqui o Decreto-Lei nº 900/69, ao tratar das Fundações, inseriu os seguintes dispositivos:

“Art. 2º Não serão instituídas pelo Poder Público novas fundações que não satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos e condições:

- a) dotação específica do patrimônio, gerido pelos órgãos de direção da fundação, segundo os objetivos estabelecidos na respectiva lei de criação;
- b) participação de recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da fundação equivalentes a, no mínimo, um terço do total;
- c) objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgãos da Administração Federal, direta ou indireta;
- d) demais requisitos estabelecidos na legislação pertinente a fundações (arts. 24 e seguintes do Código Civil).

Art. 3º Não constituem entidades da Administração Indireta as fundações instituídas em virtude de lei federal, aplicando-se-lhes, entretanto, quando recebem subvenções ou transferências à conta do Orçamento da União, a supervisão ministerial de que tratam os arts. 19 e 26 do Decreto- Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.”

Voltando ao Decreto-Lei nº 200:

“Art. 5º Para os fins deste Decreto-Lei, considera-se:

- I — Autarquia — o serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
- II — Empresa Pública — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.”

O art. 5º do Decreto-Lei nº 900 complementou este item, ao dispor: “Desde que a maioria do capital votante permaneça de propriedade da União, será admitida, no capital da Empresa Pública, a participação e outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da Administração Indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.”

- III — Sociedade de Economia Mista — a entidade dotada e personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

§ 1º No caso do inciso III, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União em caráter permanente.

§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo.

Depreende-se do exposto que, no Governo Federal, somente a autarquia, empresa pública e a sociedade de economia mista formam a chamada Administração Indireta, estando todas, inclusive a fundação, sujeitas à supervisão ministerial, esta última somente quando receber transferências à conta do Orçamento da União. A não-inclusão da fundação entre as categorias da

Administração Indireta é que nos leva, comumente, a denominá-las de entidades descentralizadas ou supervisionadas.

Não obstante, alguns Estados arrolam a fundação entre as entidades da Administração Indireta, como ocorre, por exemplo, com o Estado do Paraná. Seguem, no entanto, os mesmos passos da União, os Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, para não citar outros.

Com vistas a ampliar o conhecimento sobre as diferentes formas de tratar e enquadrar os entes descentralizados, órgãos autônomos ou equivalentes, tomemos a Lei nº 6.636, de 29 de novembro de 1974, que dispõe sobre a organização do Poder Executivo no sistema de Administração Pública do Estado do Paraná, e dá outras providências.

Extrai-se dessa Lei:

“Art. 7º A administração indireta compreende serviços instituídos para limitar a expansão da administração direta ou aperfeiçoar sua ação executiva no desempenho de atividades de interesse público, de cunho econômico e social, usufruindo para tanto de independência funcional controlada, a saber:

- I — Autarquias, entidades de personalidade jurídica de direito público, criadas por lei e organizadas por ato do Poder Executivo, com patrimônio e receita próprios, sem capital para o desempenho de atividades típicas da administração pública que não traduzam resultados comerciais ou industriais, funcionando sob tutela administrativa de Secretarias de Estado e com autonomia de gestão;
- II — Empresas Públicas, entidades de personalidade jurídica de direito privado, autorizadas por lei e organizadas por estatutos com patrimônio próprio ou de afetação, capital majoritário do Estado, para o desempenho de atividades econômicas atípicas da administração pública, com fins lucrativos destinados à ampliação do capital de giro, constituição de reservas e reinvestimentos;

- III — Sociedades de Economia Mista, entidades de personalidade jurídica de direito privado instituídas por autorização da lei e organizadas por estatutos, com patrimônio próprio, capital representado por ações de posse majoritária do Estado e fins declaradamente lucrativos;
- IV — Fundações, entidades de personalidade jurídica de direito privado, que integram a administração indireta quando criadas por lei com tal intenção, organizadas por estatutos, com patrimônio e bens afetados a um determinado objetivo de utilidade pública e com capacidade de captar e reter, continuamente, recursos privados no montante mínimo de um terço de suas despesas correntes.

Art. 8º As entidades integrantes da administração indireta vinculam-se às Secretarias de Estado, conforme consta do Título IX desta Lei, sujeitando-se à fiscalização e ao controle organizados, que, não infringindo o teor da autonomia caracterizada nos seus respectivos atos de criação, permitam, eficazmente, a avaliação do seu comportamento econômico e financeiro e a análise periódica dos seus resultados em cotejo com os objetivos do Governo.”

Esses dispositivos, em relação aos contidos na Reforma Administrativa Federal, a nosso ver, dão um enquadramento mais técnico aos entes descentralizados e de forma inequívoca estendem sobre eles a fiscalização e o controle, recebam ou não transferências à conta do orçamento.

Tomando por base as características de que se revestem as entidades descentralizadas, poderíamos classificá-las, para efeito de posicioná-las no contexto da administração orçamentária, em dois grupos distintos: o primeiro compreendendo as autarquias e fundações e, o segundo, as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Com efeito, as autarquias e as fundações guardam entre si estreita semelhança, por perseguirem objetivos que se situam no contexto social ou administrativo, quando as empresas públicas e as sociedades de economia mista voltam-se a consecução de objetivos no campo econômico.

Em verdade, na exploração, pelo Estado, de atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações, sujeitando-se, ainda, a empresa pública que explora atividade não monopolizada, ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas (§§ 2º e 3º do art. 170 da Constituição Federal), imperativos que, indubitavelmente, afastam as fundações do campo econômico, não obstante caber a estas, por disposição legal, a missão de objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgãos da Administração Federal, direta ou indireta (letra e, art. 2º, do Decreto-Lei nº 900/69).

Do ponto de vista estritamente orçamentário, a prática também nos tem mostrado a viabilidade de se dar tratamento semelhante às autarquias e fundações, pois que, na maioria das vezes, executam as mesmas atividades como ocorre com as instituições federais de ensino superior, constituídas umas sob a forma autárquica e outras sob a fundacional.

Sem embargo, as autarquias e fundações estão estruturadas e se auto-administram para a prestação de serviços e, por este mister, não objetivam a obtenção de lucros monetários ou mesmo de cobrir suas despesas com possíveis receitas geradas pela prestação desses serviços, despesas essas usualmente cobertas pelas transferências à conta do orçamento da Administração Central.

Centrando novamente as atenções sobre o Decreto-Lei nº 200/67, acrescido das alterações introduzidas pelo de nº 900/69, marcos de rara importância na evolução da Administração Pública brasileira, destacaremos alguns de seus dispositivos, mais relevantes para o tema, e relacionaremos, em anexo, outros que serão úteis para o Grupo de Trabalho.

Os artigos destacados são os que se seguem:

“Art. 30. Serão organizadas sob a forma. de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração

que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação geral.

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 2º

§ 3º

§ 4º Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidos em decreto.

Art. 31. A estruturação dos sistemas de que trata o artigo 30 e a subordinação dos respectivos Órgãos Centrais serão estabelecidas em decreto.

Art. 22 Haverá, na estrutura de cada Ministério Civil, os seguintes Órgãos Centrais:

I — Órgãos Centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro.

II —

Art. 23. Os Órgãos a que se refere o item 1 do art. 22 têm a incumbência de assessorar diretamente o Ministro de Estado e, por força de suas atribuições, em nome e sob a direção do Ministro, realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar

funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro, desdobrando-se em:

I — uma Secretaria-Geral;

II — uma Inspeção-Geral de Finanças.

§ 1º A Secretaria-Geral atua como órgão setorial de planejamento e orçamento, na forma do Título III, e será dirigida por um Secretário-Geral, o qual poderá exercer funções delegadas pelo Ministro de Estado.

§ 2º A Inspeção-Geral de Finanças, que será dirigida por um Inspetor-Geral, integra, como Órgão setorial, os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, superintendendo o exercício dessas funções no âmbito do Ministério e cooperando com a Secretaria-Geral no acompanhamento da execução do programa e do orçamento.

§ 3º Além das funções previstas neste título, a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral exercerá as atribuições de órgão Central dos sistemas de planejamento e orçamento ¹ e a Inspeção-Geral de Finanças, do Ministério da Fazenda, as de Órgão Central do Sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria.”

Refletindo sobre os dispositivos até aqui transcritos, nota-se uma inquestionável e declarada determinação dirigida no sentido de que as ações ligadas ao planejamento, orçamento e administração financeira, contabilidade e auditoria, sejam tratadas segundo uma visão sistêmica.

¹ A Lei nº 6.038, de 1º de maio de 1974, ao extinguir o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, cometeu estas funções à Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Com efeito, sempre que se procura identificar os orçamentos anual e plurianual de investimentos como se fossem o próprio sistema orçamentário, comete-se erro de colocação, que não menos raro acarreta prejuízo à Administração Orçamentária. Os Orçamentos anual e plurianual de investimentos devem ser considerados instrumentos do sistema orçamentário. O Decreto-Lei nº 200 trata do sistema orçamentário e do órgão Central do Sistema Orçamentário responsável por sua administração e não do sistema de orçamento anual ou plurianual, bem como não faz qualquer alusão a existência de um Órgão Central de orçamento anual ou plurianual. Assim, por exemplo, um sistema orçamentário poderá dispor dos seguintes instrumentos, entre outros:

- orçamento do Setor Público
- orçamento plurianual de investimentos
- orçamento anual
- acompanhamento físico-financeiro
- etc.

Por outro lado, a Lei nº 4.320/64, por ser bastante anterior aos princípios contidos na Lei de Reforma Administrativa Federal, Estadual e Municipal, não foi delineada segundo as modernas concepções sistêmicas, técnica já incorporada pelas Leis de Reforma, talvez porque, à época do surgimento da Lei nº 4.320/64, a teoria de sistemas não passava de preocupação acadêmica.

Com essas considerações, voltemos a ressaltar os dispositivos do Decreto-Lei nº 200/67, acrescido dos contidos no de nº 900/69:

“Art. 13. O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 15 A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

§ 1º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente ao seu Ministério, e ao Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo.

Art. 16 Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extra-orçamentários vinculados à execução do programa do Governo.

Art. 17 Para ajustar o ritmo de execução do Orçamento-Programa ao fluxo provável de recursos, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a

assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Art. 18 Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.

Art. 19 Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados, unicamente, os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.”

Destaque-se que o Ministro de Estado será responsável perante o Presidente da República pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência, apoiando-se -nos Órgãos Centrais para o exercício desta atribuição (artigos 20 e 21), princípio que, em regra geral, prevalece a nível dos Estados e Municípios, ajustados, obviamente, às respectivas peculiaridades.

De forma geral, excetuando-se alguns dispositivos que uma ou outra categoria de entidade fica desobrigada, aplicam-se, ainda, a entidades descentralizadas os seguintes mandamentos legais:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

“Art. 62 O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

§ 1º A inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e

não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos”.

Parece-nos que este mandamento constitucional quis resguardar outros aspectos, alheios à inclusão ou não de entidades descentralizadas no sistema orçamentário, como, por exemplo, a precaução expressa no § 1.º de- se evitar prejuízos à autônoma gestão de seus recursos. Além do mais, a vinculação das entidades descentralizadas e dos fundos ao sistema nada tem a ver com o recebimento ou não de transferências à conta do orçamento. Este instrumento trata basicamente dos recursos do Tesouro, uma das fontes que financia as atividades do Setor Público. Em outras palavras, todas as ações desenvolvidas pelas entidades da Administração Central ou descentralizada, inclusive através de fundos, estão compreendidas no contexto do sistema orçamentário, instituto que deve compreender todas fontes de financiamento, sejam de origem interna ou externa, e, conseqüentemente, programar a aplicação destas segundo os projetos e atividades estabelecidos no plano de governo.

Acrescente-se ainda que, em assim considerando, as tarefas de planejar, programar, orçamentar e acompanhar física e financeiramente as atividades governamentais não sofreriam solução de continuidade, bem como dariam aos Órgãos Setoriais e Central do Sistema os elementos necessários para dimensionar com maior realismo as transferências, à conta do Orçamento Central, para as entidades descentralizadas e fundos, inclusive determinar com maior lastro técnico os aportes de capital requeridos pelas empresas estatais.

— Ainda a Constituição Federal:

“Art. 70 A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.”

§ 5º As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicar-se-ão às autarquias.

Art. 71 O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de:

I — criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;

II — acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento; e

III — avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.”

Sobressai mais uma vez a preocupação com a organização sistêmica. No caso, compreendendo o controle interno. Ressalte-se, também, que este dispositivo fala de sistemas, isto é, deixa antever a existência de mais de um mecanismo de controle.

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964:

“Art. 107 As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo.

Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público.”

Estes dispositivos mostram-se, hoje, um tanto superados devido a imperativos legais subseqüentes, principalmente os contidos na Constituição e nas

Leis de Reforma Administrativa, que tratam de adoção de novas técnicas e instrumentos de planejamento e orçamento.

Pode-se questionar, também, se esses dispositivos continuam válidos para as empresas públicas.

Normalmente, tanto a União, como os Estados e os Municípios aprovam os orçamentos dos entes descentralizados submetendo-os a mesma forma estabelecida para os seus Orçamentos Centrais:

A respeito caberia as seguintes indagações:

- a) a forma de atribuir, no orçamento governamental, recursos aos entes descentralizados estará hoje correta?
- b) poderiam haver outras formas e metodologias mais consentâneas e lógicas a serem utilizadas?
- c) quais as dificuldades existentes para aprovar esses orçamentos dentro dos prazos legais e em data anterior ao início do exercício financeiro a que corresponderem?
- d) em havendo meios válidos para dar cumprimento ao relacionado no item anterior, como incorporar a esses orçamentos todos os recursos, inclusive os que se originarem de orçamentos congêneres e, conseqüentemente, programá-los realisticamente?

4.3 Os Órgãos Autônomos

Pouco temos a acrescentar sobre estes órgãos. No Governo Federal, aplicam-se sobre eles os seguintes dispositivos contidos no Decreto-Lei nº 900/69, que introduziu alterações ao de nº 200/67:

“Art. 172 O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente, aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino, ou de caráter industrial, comercial, ou agrícola, que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

§ 1º Os Órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de Órgãos Autônomos.

§ 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil; a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria.”

Os órgãos autônomos, ao que parece, surgiram com o advento da Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964, que “dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal e dá outras providências”. Extrai-se do Título V — Dos Órgãos Relativamente Autônomos — desta Lei:

“Art. 12 O Poder Executivo do Distrito Federal assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente, aos serviços em regime industrial, como tais entendidos os órgãos ou estabelecimentos incumbidos da supervisão ou execução de serviços que, pela natureza peculiar de suas atividades, devam ter flexibilidade administrativa e financeira observado, em qualquer caso, o disposto no art. 3º e seus parágrafos.”

O Estado do Paraná, seguindo os mesmos princípios, instituiu a figura dos “órgãos de regime especial”, à semelhança dos órgãos autônomos.

Retira-se da Lei nº 6.636, de 29 de novembro de 1974, desse Estado:

“Art. 6º A administração direta compreende serviços estatais dependentes, encarregados das atividades típicas da administração pública, a saber:

I —

II —

III — órgãos de Regime Especial, criados por lei, com autonomia relativa resultantes de desconcentração administrativa de Secretarias de Estado, para o desempenho de atividades cujo tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, possa contribuir para a melhoria operacional das Secretarias.

Parágrafo único. A autonomia relativa a que se refere o inciso III do artigo se expressa na faculdade de contratar pessoal para atividades temporárias pelo regime da legislação trabalhista e de manter contabilidade própria, bem ainda de custear a execução de seus programas por meio de dotações globais consignadas no Orçamento do Estado.”

É recente a presença dos órgãos autônomos e institutos assemelhados no seio da Administração Pública. As pesquisas efetuadas nos documentos enviados pelos Estados revelaram que pouca ou nenhuma menção é feita a esses organismos. O próprio Governo Federal ainda não estabeleceu normas e critérios aplicáveis aos mesmos.

Ademais, cabe-nos indagar: como conciliar o posicionamento dos fundos administrados pelos órgãos autônomos com os mandamentos contidos no art. 62 da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 62 O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas

as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do orçamento.”

4.4 Os Fundos Especiais

A conceituação e as bases legais dos fundos especiais estão assentadas na Lei nº 4.320/64, ressaltadas a seguir:

“Art. 71 Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72 A aplicação das receitas orçamentárias, vincula das a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73 Salvo determinação em contrário da Lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74 A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”

Em torno deste mecanismo, iniciaremos por ressaltar tópicos de Exposição de Motivos do Secretário de Estado, Chefe da Casa Civil do Estado de São Paulo, ao tratar do Decreto-lei Complementar que dispõe sobre a instituição e o funcionamento de fundos especiais na administração:

“Nos últimos dez anos, ganhou especial destaque, no âmbito da Administração Pública Estadual, a criação de fundos especiais, como um procedimento para contornar, parcialmente, muitos problemas provocados pela

desatualização dos Sistemas de Administração Financeira e Orçamentária e pela inflexibilidade dos métodos de controle externo e interno. Os orçamentos desse período consignavam dotações, cada vez mais substanciais aos fundos.

Entre as deficiências de funcionamento dos aludidos Sistemas, que deram origem à instituição de grande número de fundos especiais, merecem destaque as seguintes:

- a) a excessiva centralização da execução orçamentária e dos pagamentos;
- b) a existência de elevado número de controles, em especial, aqueles executados previamente, via de regra, para atender exigências formais e casuísticas;
- c) a discriminação, por demais detalhada das dotações e falta de organicidade da programação e execução orçamentária;
- d) a Centralização demasiada de competência, entre elas, a relativa à autorização de despesas.

Em consequência, as rotinas de processamento das despesas públicas alongavam-se demasiadamente. Com isso, a Administração Pública, genericamente, carecia de maior dinamismo. Para evitar o emperramento, algumas unidades administrativas pleitearam e obtiveram a criação de fundos especiais e passaram a contar com um instrumento de trabalho flexível.

Deve ser ressaltado, inclusive, que a introdução do planejamento governamental evidenciou ainda mais a precariedade dos métodos de trabalho. Para a execução de diversos planos, foi necessária a instituição de fundos especiais. Foram, assim, superadas algumas das deficiências da máquina administrativa, pois, com relação aos fundos, diversos eram os procedimentos e práticas adotados: menor grau de discriminação orçamentária, execução orçamentária descentralizada e reduzido número de controles prévios.”

Estes tópicos foram escritos em abril de 1970. De fato, a realidade então existente no Estado de São Paulo não era diferente das que coexistiam nos demais Estados e na União, e ainda hoje, não totalmente modificadas.

Há técnicos que compartilham do ponto de vista de que ao restringir-se o número de fundos atualmente existente na Administração Pública, submetendo-os paralelamente aos imperativos da programação e do controle, certamente estariam dissipados quase, ou talvez, todos os entraves que dificultam o exercício de uma melhor Administração Orçamentária.

Defendem esses técnicos não a extinção dos fundos, mas a unificação dos mesmos dentro de cada órgão ou Secretaria, deixando-os sob a gestão do competente órgão setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento. Cada unidade integrante do Sistema Setorial, dentro dos limites que lhe couber e respeitados os objetivos a que se propõe o fundo, apresentariam as solicitações de recursos, seguindo os ditames da programação e as demais normas previamente estabelecidas pelo Órgão Central do Sistema.

Ainda segundo esses técnicos, os fundos setoriais trariam, entre outras, as seguintes vantagens para o Sistema Orçamentário:

- a) redução dos custos administrativos em decorrência do estabelecimento de estrutura única para administrar os recursos;
- b) estabelecimento de programação financeira com maior realismo;
- c) minimização da ociosidade de recursos;
- d) maior mobilidade na alocação dos recursos;
- e) integração e coordenação mais efetiva do programa de trabalho em elaboração ou em execução.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES AO GRUPO DE TRABALHO

Acreditamos haver suscitado, se não com a profundidade que o tema poderia requerer, mas fiel às naturais limitações de tempo impostas a um Seminário, alguns pontos que julgamos importantes e de maior relevância para as considerações do Grupo de Trabalho.

Conduzimos o tema preferentemente dentro de um marco teórico, tendo em conta que a verdade teórica e a verdade prática têm por que se separar quando descansam sobre os mesmos pressupostos básicos. Assim, não cogitamos dos caminhos que levam ao estabelecimento de possíveis modelos e esquemas operacionais, válidos é claro, mas que devem ser alvo das preocupações numa etapa imediatamente posterior, ou melhor, após delineado o sistema e identificado seus componentes substantivos.

De fato, ao tomar a estrutura organizativa do Setor Público para tratá-la sob a ótica do orçamento por programas, há que se visualizar antes os fenômenos econômicos e sociais a serem considerados e, concomitantemente, os instrumentos gerenciais indispensáveis ao processo decisório e a natureza programática das distintas funções que realizam as suas instituições, sem o que as decisões serão parciais e ficarão longe de ensejar uma medição eficiente.

Exercitamos idéias para posicionar os entes descentralizados, órgãos autônomos e fundos num sistema orçamentário cujas fronteiras coincidiriam com as da estrutura do Setor Público. Aliás, no dizer do Professor Dagoberto Antônio Redoschi “experiências recentes nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro têm demonstrado a possibilidade de acoplar-se os Orçamentos das empresas estatais ao Orçamento Governamental e, em consequência, controlar todas as fontes e aplicações de recursos através da elaboração de um orçamento e de uma programação financeira consolidada”

Com essas considerações resumiremos nosso pensamento sob a forma de tópicos, que passamos a enumerar:

— parece evidente que a matéria orçamentária deva ser abordada sob a ótica de um sistema global que, se por um lado, não perca de

vista as características peculiares das entidades descentralizadas, por outro, não permita que algumas sejam excluídas apenas por estas características;

— cremos que a exclusão das entidades descentralizadas que não recebem transferências à conta dos orçamentos anuais (Art. 62 da Constituição Federal), não eliminam estas entidades do sistema orçamentário, mesmo porque, a subordinação sistemática independe de qualquer outra. Deseja-se, isto sim, é que o Poder Público tenha uma visão a mais completa possível das entidades que criou e mantém, seja direta ou indiretamente;

— levantamos a premissa que, somente a partir de uma visão sistêmica, que considere a totalidade dos recursos, sejam quais forem suas origens e procedências, ter-se-ão os instrumentos necessários para acompanhar o fluxo financeiro, conhecer o fluxo real correspondente, determinar e avaliar os custos das ações empreendidas;

— deixamos transparecer nossa apreensão quanta ao grande número de fundos de natureza contábil, especiais de natureza contábil e semelhantes administrados em estruturas distantes das dos Órgãos Central e Setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento. E que as transferências realizadas de fundos Para fundos, de fundos para entes descentralizados, etc., dificultam, se não impedem, a racionalidade da Administração Orçamentária, ocasionando a não possibilidade de se programar e aprovar, na plenitude da realidade, os orçamentos dos entes descentralizados e fundos antes do início do exercício financeiro a que corresponderem.

Pelo exposto até aqui, não temos dúvidas que ao crescimento da administração descentralizada, decorrente da necessidade de a Administração Pública agilizar suas ações, não correspondeu, na prática, o alargamento da capacidade dos Organismo Central e Setorial da estrutura orçamentária, nem se modernizaram convenientemente os métodos e processos Utilizados para passar

à Administração Superior informações mais consentâneas ao estabelecimento de políticas econômicas necessárias à consecução, com eficiência e eficácia, dos objetivos governamentais.

Dentro dessas perspectivas, antevemos uma árdua missão para o Grupo de Trabalho, pois se, à primeira vista, o título do Tema — Posicionamento das Entidades Descentralizadas, Órgãos Autônomos e Fundos, no Contexto Orçamentário — parece encerrar uma tarefa simples, ao submetê-lo, porém, a uma análise mais rigorosa, fatalmente verificar-se-á que os impedimentos e as dificuldades para posicionar os entes e fundos decorrem não de suas características e prerrogativas, mas de fatores alheios a estas que, certamente, o Grupo de Trabalho irá determinar.

6 É admissível, tendo em vistas as características e prerrogativas inerentes a cada categoria de entidade, submetê-las aos mesmos imperativos e, ainda mais, aos que se sobrepõem às unidades da Administração Direta?

Concluimos sugerindo que o Grupo de Trabalho esteja atento às diferentes interfaces do Tema e que, em lugar de buscar soluções de efeito imediato e sem o necessário lastro, a questão do posicionamento dos entes descentralizados, órgãos autônomos e fundos, seja considerada em toda a sua complexidade e debatida tendo em vista indicar os pontos substantivos a serem observados futuramente pela Comissão Técnica deste III - SENOP.

TEMA

Posicionamento das Entidades da Administração Descentralizada, Órgãos Autônomos e Fundos, no Contexto Orçamentário

ANEXO

1) Decreto-Lei nº 200/67, com as alterações introduzidas pelo de nº 900/69:

“Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I — planejamento;
- II — coordenação;
- III — descentralização;
- IV — delegação de competência;
- V — controle.

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados-se segundo planos e programas elaborados na forma do título III, e compreenderá a elaboração e atualização 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.

Art. 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo serão objeto de permanente coordenação.

§ 1º A coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.

§ 2º No nível superior da Administração Federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do Ministério, reuniões de Ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos Ministros de Estado (Art. 36), funcionamento das Secretarias-Gerais (Art. 23, § 1º) e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares (Art. 31).

§ 3º Quando submetidos ao Presidente da República, os assuntos deverão ter sido previamente coordenados com todos os setores neles interessados, inclusive no que respeita aos aspectos administrativos pertinentes, através de consultas e entendimentos, de modo a sempre compreenderem soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do Governo. Idêntico procedimento será adotado nos demais níveis da Administração Federal, antes da submissão dos assuntos à decisão da autoridade competente.

Art. 9º Os órgãos que operam na mesma área geográfica serão submetidos à coordenação com o objetivo de assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais.

Parágrafo único Quando ficar demonstrada a inviabilidade de celebração de convênio (alínea b do § 1.0 do Art. 10) com órgãos estaduais e municipais que exerçam atividades idênticas, os órgãos federais buscarão com eles coordenar-se, para evitar dispersão de esforços e de investimentos na mesma área geográfica.

Art. 10 A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

Art. 11 A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Art. 12 É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guardados bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14 O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais, ou cujo custos seja evidentemente superior ao risco.

Art. 15 A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

§ 1º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional, correspondente a seu Ministério e ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo.

§ 2º Com relação à Administração Militar, observar-se-á a finalidade precípua que deve regê-la, tendo em vista a destinação constitucional das Forças Armadas, sob a responsabilidade dos respectivos Ministros, que são os seus Comandantes Superiores.

§ 3º A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República.

Art. 16 Em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Parágrafo único Na elaboração do orçamento-programa serão considerados além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extra-orçamentários vinculados à execução do programa do Governo.

Art. 17 Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários execução dos programas anuais de trabalho.

Art. 18 Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa, e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.

Art. 19 Todo e qualquer órgão da Administração Federal, Direta ou Indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no Art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

Art. 20 O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.

Parágrafo único A supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos deste Decreto-lei.

Art. 21 O Ministro de Estado exercerá a supervisão de que trata este Título com apoio nos órgãos centrais.

Parágrafo único No caso dos Ministros militares, a supervisão ministerial terá, também, como objetivo, colocar a Administração dentro dos princípios gerais estabelecidos neste Decreto-lei, em coerência com a destinação constitucional precípua das Forças Armadas, que constitui a atividade-fim dos respectivos Ministérios.

Art. 22 Haverá na estrutura de cada Ministério civil os seguintes órgãos centrais:

I — órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro;

II — órgãos centrais de direção superior.

Art. 23 Os órgãos a que se refere o item I do Art. 22 têm a incumbência de assessorar diretamente o Ministro de Estado e, por força de suas atribuições, em nome e sob a direção do Ministro, realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro, desdobrando-se em:

I — uma Secretaria-Geral;

II — uma Inspeção-Geral de Finanças.

§ 1º A Secretaria-Geral atua como órgão setorial de planejamento e orçamento, na forma do Título III, e será dirigida por um Secretário-Geral, o qual poderá exercer funções delegadas pelo Ministro de Estado.

§ 2º A Inspeção-Geral de Finanças, que será dirigida por um Inspetor-Geral, integra, como órgão setorial, os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, superintendendo a execução dessas funções no âmbito do Ministério e cooperando com a Secretaria-Geral no acompanhamento de execução do programa e do orçamento.

§ 3º Além das funções previstas neste Título, a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral exercerá as atribuições de órgão central dos sistemas de planejamento e orçamento, e a Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda as de órgão central do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria.

Art. 24 Os órgãos centrais de direção superior (Art. 22, item II) executam funções de administração das atividades específicas e auxiliares do Ministério e serão, preferentemente, organizados em base departamental, observados os princípios estabelecidos neste Decreto-lei.

Art. 25 A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

I — assegurar a observância da legislação federal;

II — promover a execução dos programas do Governo;

III — fazer observar os princípios fundamentais enunciados no Título II;

IV — coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios;

V — avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados;

VI — proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas;

VII — fortalecer o sistema do mérito;

VIII — fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos;

IX — acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços;

X — fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro;

XI — transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério.

Art. 26 No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I — a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade;

II — a harmonia com a política e a programação do Governo, no setor de atuação da entidade;

III — a eficiência administrativa;

IV — a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

b) designação, pelo Ministro, dos representantes do Governo Federal nas assembleias-gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;

c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;

d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de, autarquia;

e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas assembleias e órgãos de administração ou controle;

f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;

- g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;
- h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;
- i) intervenção, por motivo de interesse público.

Art. 27 Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.

Parágrafo único Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo.

Art. 28 A entidade da Administração Indireta deverá estar habilitada a:

- I — prestar contas da sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso;
- II — prestar a qualquer momento, por intermédio do Ministro de Estado, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional;
- III — evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impuser no interesse do Serviço Público.

Art. 29 Em cada Ministério civil, além dos órgãos centrais de que trata o Art. 22, o Ministro de Estado disporá da assistência direta e imediata de:

- I — Gabinete;
- II — Consultor Jurídico, exceto no Ministério da Fazenda;

III — Divisão de Segurança e Informações.

§ 1º O Gabinete assiste o Ministro de Estado em sua representação política e social e incumbe-se das relações públicas, encarregando-se do preparo e despacho do expediente pessoal do Ministro.

§ 2º Consultor Jurídico incumbe-se do assessoramento jurídico do Ministro de Estado.

§ 3º A Divisão de Segurança e Informações colabora com a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e com o Serviço de. Informações.

§ 4º No Ministério da Fazenda, o serviço de consulta jurídica continua afeto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e aos seus órgãos integrantes, cabendo a função de Consultor Jurídico do Ministro de Estado ao Procurador-Geral, nomeado em comissão pelo critério de confiança e livre escolha, entre Bacharéis em Direito.

Art. 30 Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério o Poder Executivo, necessitem de coordenação central.

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração.

§ 4º Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.

Art. 31 A estruturação dos sistemas de que trata o artigo 30 e a subordinação dos respectivos órgãos centrais serão estabelecidas em decreto.

“Art. 211 O Poder Executivo introduzirá, nas normas que disciplinam a estruturação e funcionamento das entidades da Administração Indireta, as alterações que se fizerem necessárias à efetivação do disposto no presente Decreto-lei, considerando-se revogadas todas as disposições legais colidentes com as diretrizes nela expressamente consignadas.”

II) Constituição Federal:

“Art. 71 O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de:

I — criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;

II — acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento; e

III — avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Art. 85 Compete ao Ministro de Estado, além das atribuições que a Constituição e as leis estabelecerem:

I — exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência, e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente;

II — expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III — apresentar ao Presidente da República relatório anual dos serviços realizados no Ministério; e

IV — praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

Art. 163 São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Parágrafo único Para atender a intervenção de que trata este artigo, a União poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.

Art. 170 Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

§ 2º Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão

pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

§ 3º A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.”

Análise Crítica do Orçamento Plurianual de Investimentos

**Milton Beno Assmann, Leodegar Jost, Essener Rigão, Ano Zimmermann,
Ernesto Paulo Schaefer**

**Equipe técnica da Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado
do Rio Grande do Sul.**

O presente trabalho não representa, necessariamente, a opinião dos órgãos a que pertence a equipe que o elaborou.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, elaborado por uma equipe de técnicos da Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, objetiva discutir, precipuamente, a validade da sistemática atualmente utilizada para a elaboração e execução dos Orçamentos Plurianuais de Investimentos, pelas diversas áreas do Governo — Federal, Estadual e Municipal — como instrumento de implantação e continuidade de execução de programas e projetos governamentais.

Para alcançar o objetivo proposto, este documento aborda os seguintes temas relacionados com a matéria sob exame:

- I — Planejamento e Orçamentação;
- II — Evolução Histórica do OPI, no Brasil;
- III — Experiência do Estado do Rio Grande do Sul na Elaboração e Execução dos OPIs;
- IV — Inexistência de Metodologia Padronizada para a Elaboração dos OPIs;
- V — Apresentação de Proposições para Discussão no III SENOP.

A Revista ABOP nº 2 conseguiu o feliz intento de publicar uma série de trabalhos que abordam o tema Plano-Orçamento, dentre os quais alguns foram objeto de discussão no II SENOP, realizado em dezembro de 1975, na cidade de Fortaleza.

O primeiro capítulo restringe-se a um resumo desses artigos que, embora não esgotando o assunto, colocam de forma bem clara a problemática da integração do processo orçamentário com o sistema de planejamento.

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

O marco teórico conceitual de Planejamento está na concepção de um conjunto de técnicas de utilização de instrumentos que contribuem para soluções administrativas.

Segundo Amado², planejamento assume duas características importantes: a de processo e a de sistema, as quais respondem pela eficiência e solidez do seu funcionamento.

Gomo Processo, relaciona-se com a vigência e continuidade e, como Sistema, com um conjunto de organizações (partes) que contribuem para seu resultado. O Plano é elemento central de um sistema, refletindo, dentro de prazos estabelecidos, uma política de atuação que procura alterar o ritmo e a direção de uma determinada realidade.

O papel intervencionista do Estado moderno salienta como função do planejamento a transformação do sistema sócio-econômico, que pode ser desenvolvido através da produção de bens e serviços e das ações de regulação, que induzem o comportamento dos agentes econômicos.

Devido à ampliação quantitativa e qualitativa das funções do Estado, assumindo ele cada vez maiores parcelas de responsabilidade pelo atendimento das necessidades fundamentais, objetivando, dessa forma, o desenvolvimento econômico e o bem-estar social da comunidade, surgiu a necessidade de uma ação planejada. No caso brasileiro, inicialmente, o planejamento não passava de diagnósticos que analisavam, de forma mais ou menos exaustiva, a realidade sócio-econômica. Esses estudos, na maioria dos casos, restringiram-se a setores (por vezes subsetores) e a níveis regionais, permanecendo os governos a defrontarem-se com problemas que exigiam soluções de médio e longo prazo.

² Amado, Antônio Augusto de Oliveira — Planejamento Operacional e Orçamento do Setor Público, in Revista ABOP, vol. 1, nº 2, set./dez. 1975.

A técnica desenvolvida, mais recentemente, para elaboração de planos possibilitou, a partir dos estudos da realidade, a análise e antevisão (prognóstico) para determinar os estrangulamentos, definir os meios mais eficazes e as mudanças estruturais necessárias à solução de tais problemas³. Teve início, assim, uma fase na administração pública de verdadeiras enxurradas de diagnósticos, planos e estratégias. Porém, uma análise mais objetiva desses documentos demonstra que, na sua expressiva maioria, não foram atingidos os propósitos neles perseguidos.

Uma análise preliminar das causas dessa dicotomia mostra que, na maioria das vezes, a falta de recursos financeiros prejudicou a efetiva implantação dos planos e em outros casos sua continuidade, embora tenham sido estimados recursos para a sua execução. Dessa forma, os governos, delimitados pela escassez de recursos disponíveis, passaram a enfrentar dificuldades crescentes na execução de seus planos.

A exemplo de outros países, visando a facilitar a implementação de planos, adotou-se no Brasil o Orçamento Plurianual como novo instrumento de administração pública, orientado para o alcance dos objetivos e metas, através da alocação de recursos financeiros a nível de projetos, e com vigência plurianual. Até então, o Orçamento Anual, embora restrito mais aos aspectos financeiros, aparecia como primeira manifestação de uma planificação. O Orçamento Plurianual veio ampliar esse conceito tradicional, abrangendo tanto a administração direta como a indireta, tomando em conta o aspecto macroeconômico, social e político, assumindo aspectos globais, setoriais e regionais.

³ Amado, Antônio Augusto de Oliveira — Planejamento Operacional e Orçamento do Setor Público, in Revista ABOP, vol. 1. nº 2, set./dez. 1975.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO OPI NO BRASIL

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em sua Seção Primeira, do Capítulo II (artigos 23 a 26), ao traçar normas para as previsões plurianuais, constitui-se no primeiro marco legal para a elaboração e controle de orçamentos com vigência além do exercício financeiro.

De acordo com o mencionado dispositivo, as receitas e despesas de capital são objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicações de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio, devendo o mesmo ser anualmente reajustado acrescentando-se-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.

Estas normas, contudo, não produziram o efeito desejado, tendo sido inexpressivo o número de orçamentos que chegou a cumprir essas exigências.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, em seu artigo 15 determinou que a ação administrativa do Poder Executivo obedeça a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento. Em seu artigo 16, estabelece que, em cada ano, seja elaborado um orçamento-programa, que pormenorize a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que sirva de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Finalmente, através do artigo 60 da Constituição Federal de 1967, chegou-se a uma institucionalização do Orçamento Plurianual de Investimentos.

O mandamento constitucional foi regulamentado pela Lei Complementar nº 3, de 7 de dezembro de 1967, fixando o prazo de 1º de março de 1968, para que a

União, os Estados e os Municípios elaborassem o seu primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos, abrangendo o triênio 1968/1970.

A concepção do OPI segundo a referida lei complementar estava enquadrada dentro da técnica de orçamento-programa, devendo conter;

- os programas setoriais, seus subprogramas e projetos e respectivos custos, especificados os recursos anualmente destinados à execução;
- através dos programas setoriais, a determinação dos objetivos a serem atingidos.

Observa-se, contudo, que a mencionada legislação apresentava, para a administração pública, um elevado grau de rigidez, de vez que, segundo os preceitos do artigo 9º O, o Poder Executivo, através de proposição devidamente justificada e acompanhada de relatório sobre a fase executada, somente poderia, anualmente, solicitar o reajustamento do OPI, compreendendo:

- a inclusão de novos projetos;
- alteração dos sistemas;
- exclusão dos não iniciados, comprovadamente inoportunos ou inconvenientes; e
- retificação dos valores das despesas previstas.

O reajustamento previsto no artigo antes mencionado far-se-ia pelo acréscimo de um exercício, desde que não ultrapassasse o período de vigência do Plano Nacional Quinquenal a que se referia o OPI, podendo, ainda, o Poder Executivo estimar, quando fosse o caso, o acréscimo dos custos de operação resultante dos investimentos previstos.

Em 1969, através do Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro daquele ano, a Lei Complementar n.º 3 foi revogada, passando o mencionado Ato a disciplinar a matéria relacionada com os OPIs.

Esse novo diploma legal eliminou uma série de rigidez contida na Lei Complementar nº 3/67, principalmente no que diz respeito ao dispositivo contido no artigo 6º, permitindo a

alteração, em qualquer época, do Orçamento Plurianual de Investimentos, mediante proposição devidamente justificada, bem como o acréscimo de exercícios em substituição aos já vencidos.

Até o presente momento essa legislação é a que delineia, legalmente, a elaboração e execução dos Orçamentos Plurianuais de Investimentos, procurando consagrar a união Plano-Orçamento, e perseguindo o objetivo de consolidar as despesas de capital, visando a:

- assegurar a concretização das metas;
- manter a perspectiva de médio prazo para as despesas de capital.

Para atingir esses objetivos tornou-se imprescindível:

- desenvolver, nos órgãos responsáveis pelo planejamento e orçamentação¹ maior capacidade de estudos e de geração de novos projetos para ampliar e aprofundar um sistema integrado de planejamento;
- assegurar adequada coordenação entre Planejamento Econômico e Planejamento Financeiro, em seus diversos níveis institucionais, procurando o estabelecimento de prioridades em perfeita consonância com a capacidade financeira.

EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS

No Estado do Rio Grande do Sul, as exigências contidas na Lei Federal nº 4.320/64, relativas às previsões plurianuais, como ocorreu na maioria dos Estados e Municípios brasileiros, não chegaram a ser integralmente atendidas.

O Estado limitou-se a publicar, após a aprovação do Orçamento Anual, como anexo do mesmo, um quadro analítico dos projetos a serem executados a conta das dotações consignadas para cada Unidade Orçamentária, sob o elemento de despesa “Obras Públicas”, dos diferentes órgãos da administração direta do Estado e das Autarquias Estaduais.

Com o advento da Constituição de 1967, e da Lei Complementar n.º 3, de 7 de dezembro do mesmo ano, partiu o Estado para a elaboração do seu primeiro OPI, abrangendo o triênio 1968/70.

A falta de uma metodologia apropriada, para o atendimento das exigências legais relacionadas com a matéria, foi um dos primeiros óbices encontrados para a sua implantação, aliada ao curto prazo estabelecido, ou seja, um período pouco superior a dois meses.

Uma vez concebida uma metodologia própria, dentro dos preceitos legais anteriormente identificados, e segundo as técnicas orçamentárias usuais, tratou-se de sua implantação.

O primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos elaborado no Estado apresentava a seguinte estrutura básica:

- previsão da disponibilidade de recursos financeiros, ano a ano, segundo a origem;
- identificação dos projetos a serem executados, por unidade orçamentária;
- indicação das metas físicas a serem atingidas em cada projeto;
- indicação, ano a ano, dos recursos financeiros, especificados a nível de elemento de despesa e de objeto de gasto;
- descrição dos objetivos de cada projeto com a indicação dos meios necessários a sua realização;
- especificação discriminada, e não sob a forma de dotações globais, dos projetos de investimentos a serem executados pelos órgãos da Administração Indireta, com as respectivas fontes de recursos, não somente para aqueles que recebiam subvenções ou transferências a conta do Orçamento Geral, mas todos indiscriminadamente.

Constatou-se, logo, que a excessiva discriminação contida em tais orçamentos plurianuais envolvia um intenso grau de rigidez, uma vez que aprovados por lei, inclusive nos seus aspectos físicos e descritivos, acarretava sérios problemas para a sua execução. Com o advento da Lei Complementar nº 43/69, a problemática ficou amenizada em parte, de vez que, mediante proposição devidamente justificada, poderia o Poder Executivo, em qualquer tempo, propor a revisão do Orçamento Plurianual de Investimentos assim como o acréscimo de exercícios para substituir os já vencidos. Começou, então, em função do modelo adotado pelo Estado do Rio Grande do Sul, uma verdadeira corrida ao Legislativo, no sentido de alterar, incluir, ou excluir projetos, do Orçamento.

Outro fato de significativa importância, na experiência vivida pelo Estado desde 1968, é o relacionamento com o que se pode chamar de “estímulo à inclusão nos Orçamentos Plurianuais de Investimentos de todos os projetos

idealizados”, sem a preocupação, como já se mencionou, com a real disponibilidade de recursos para o seu financiamento.

Ao ser feita a alocação, no orçamento anual, dos recursos necessários à execução dos projetos contidos no primeiro ano do triênio, na inexistência de um sistema efetivo de planejamento, indicando prioridades na realização de despesas de capital, grande parte dos projetos ficava na expectativa da efetivação das operações de crédito. Estas eram incluídas no orçamento anual como receita provável, geralmente superestimadas, pois motivos de ordem político-administrativa impediam ao órgão central do sistema orçamentário a eliminação de projetos financeiramente inviáveis. Outra fórmula adotada foi a de incluir entre as fontes de financiamento, além das operações de crédito previstas no orçamento anual, outras operações de crédito “a captar”, identificados no Orçamento Plurianual de Investimentos como recursos “não orçamentários”. Finalmente, outra alternativa adotada era a de diluir no triênio, especialmente nos dois anos subseqüentes ao primeiro, a programação de projetos, cujo montante ultrapassava a capacidade de investir do Estado.

Esta distorção, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, passou a ser corrigida a partir dos OPIs elaborados para os triênios 1976/78 e 1977/79.

De qualquer forma, desde 1968, ano em que foi elaborado o primeiro OPI, os ajustamentos a serem feitos nos anos subseqüentes seriam sempre de tal ordem, tanto qualitativa como quantitativamente, que obrigaram o Poder Executivo a elaborar orçamentos inteiramente novos a cada ano, preferível à inclusão de novo exercício e à correção daqueles ainda por executar.

Com a elaboração de orçamentos ao nível de especificação anteriormente referido, tentou-se, por diversas vezes, implantar um sistema de acompanhamento físico-financeiro, o qual não chegou a produzir os resultados desejados, transformando-se rapidamente em mero acompanhamento financeiro.

Contribuíram para o fracasso da iniciativa problemas estruturais, conjunturais, escassez de recursos humanos qualificados e, fundamentalmente, o desestímulo decorrente da superestimação de recursos destinados a investimentos. Durante a execução orçamentária, eram liberados recursos

dimensionados com o efetivo ingresso de receitas, as quais se comportavam muito aquém das previsões, vindo a prejudicar, especialmente, a execução dos investimentos.

A partir do exercício de 1973, abandonou-se a indicação de metas físicas, a descrição dos objetivos a nível de projeto e a discriminação da despesa por objeto de gasto, permanecendo a identificação dos projetos, em cada unidade orçamentária, com a respectiva indicação da natureza da despesa, até o nível de elemento. Essa estrutura básica permanece até hoje, com a inclusão da classificação funcional-programática, a partir da vigência da Portaria Ministerial nº 9/74.

Do exame dos diversos orçamentos plurianuais já elaborados, executados e em execução, pode-se observar que, de modo geral, não houve uma efetiva integração com os planos de desenvolvimento, tampouco foram precedidos de criteriosos exames das prioridades, resultando numa quase total incompatibilidade com a real situação financeira do Estado. A execução de tais orçamentos mostra uma realidade distanciada da previsão inicial, não só sob os aspectos quantitativos, como sob os aspectos qualitativos. Revela também, como já foi dito anteriormente, uma tendência à superestimação dos recursos financeiros e à pulverização dos mesmos em uma infinidade de projetos, tornando-os sem condições de continuidade, face às limitadas dotações que lhe são destinadas ou, em última análise, liberadas durante a execução.

Com o critério adotado de elaborar cada ano um novo Orçamento Plurianual de Investimentos, facilitou-se ainda mais aos órgãos setoriais, incumbidos pela elaboração dos orçamentos, relegar a plano secundário os critérios técnicos de planejamento a médio prazo bem como a determinação de custos, e favoreceu-se a inclusão de novos projetos, com início de execução previsto para o primeiro ano relativo ao triênio.

A partir de então, a cada ano, iniciava-se uma nova série de projetos, deixando-se de concluir aqueles já em execução. Muitas vezes o recurso era suficiente no exercício, mas na época da elaboração do novo orçamento plurianual (abril do ano a que se referia a execução) tornava-se difícil prever a conclusão ou não de muitos projetos. Esta sistemática constituía-se, ainda, numa tática de

garantir a implantação de novos projetos, sem preocupar-se com aqueles em andamento para os quais se tornava necessária a abertura de créditos adicionais e sua reinclusão no novo OPI, através de lei especial. Como última alternativa, ao final do exercício, adotava-se a sistemática do diferimento da verba, através do empenho do saldo da dotação, onerando, desta forma, o orçamento seguinte com elevadas somas de “restos a pagar.”

Pelas razões acima apontadas, torna-se patente que os Orçamentos Plurianuais de Investimentos, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, apesar do empenho desenvolvido no sentido do seu aprimoramento, objetivando o planejamento dos investimentos a médio prazo, não passou de um atendimento a uma exigência de ordem legal. Na realidade o Orçamento Anual é o único meio que continua servindo de instrumento de planejamento, uma vez que, para a implementação de projetos, ou a realização de qualquer despesa pública, é necessário que estejam previstos os respectivos recursos na Lei de Meios.

INEXISTÊNCIA DE METODOLOGIA PADRONIZADA PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS PLURIANUAIS DE INVESTIMENTOS

Em conformidade com a legislação pertinente à matéria, a elaboração de Orçamentos Plurianuais de Investimentos é obrigatória para a União, Estados, Distrito Federal e todos os Municípios brasileiros.

Se compararmos, porém, os Orçamentos Plurianuais dos diversos Estados da Federação, bem como o da União e os de alguns Municípios, chega-se à conclusão da inexistência de uma metodologia padronizada, pelo menos sob o aspecto formal de conteúdo e apresentação. Enquanto alguns Orçamentos Plurianuais são extremamente sintéticos, outros são altamente analíticos. Do exame de diversos orçamentos encontram-se, entre outras, as seguintes formas de apresentação:

- projeção das despesas somente de capital;
- projeção das despesas de capital e das despesas correntes;
- projeção das despesas por projeto ou atividade segundo a classificação funcional programática;
- projeção das despesas por projeto ou atividade segundo a origem dos recursos;
- projeção das despesas por projeto ou atividade segundo a classificação econômica;
- projeção das despesas somente a nível de função, programa e subprograma;
- projeção das despesas somente a nível de órgão;

- projeção das despesas somente a nível de unidade orçamentária;
- projeção dos investimentos dos órgãos da administração indireta por dotação global;
- projeção dos investimentos dos órgãos da administração indireta por projeto e atividade;
- previsão da disponibilidade de recursos, discriminados sucintamente, segundo a origem;
- previsão da disponibilidade de recursos, amplamente discriminados, segundo a origem.

De outro lado, nas leis que aprovam os orçamentos plurianuais encontram-se os mais variados subterfúgios para contornar a rigidez decorrente das normas contidas na legislação em vigor, dentre os quais merecem ser mencionados os seguintes exemplos:

- a distribuição dos recursos e dos dispêndios fixados nesta lei poderão ser realocados pelo Poder Executivo, desde que não se alterem os valores totais estabelecidos para cada exercício;
- as importâncias referentes aos dois últimos exercícios do triênio serão corrigidas monetariamente por ocasião da elaboração dos respectivos orçamentos anuais;
- o Orçamento Plurianual de Investimentos será considerado reajustado em decorrência de créditos adicionais abertos no exercício.

Verifica-se, sem necessidade de uma análise mais profunda, que na realidade os Orçamentos Plurianuais não passam de um rol de intenções, principalmente nos primeiros casos mencionados, de vez que autorizações desse tipo representam, para o Poder Executivo, um verdadeiro “cheque em branco”,

podendo manipular os recursos de forma conflitante com as disposições contidas no Ato Complementar nº 43/69.

De outro lado, segundo informações colhidas em caráter informal, junto a órgãos responsáveis pela elaboração dos orçamentos de outros Estados, bem como o próprio testemunho de técnicos que atuam na órbita federal, a opinião, quase generalizada, é a de que a sistemática atualmente utilizada em relação aos Orçamentos Plurianuais de Investimentos não atinge o propósito de servir de instrumento para a implementação do processo integrado de planejamento e orçamento.

Identifica-se, também, como fatores que contribuem para agravar as diferenças e a inoperosidade dos OPIs os seguintes:

- a dificuldade de prever a efetiva disponibilidade de recursos para diversos exercícios;
- a ausência de um efetivo planejamento governamental, do qual o orçamento seria um instrumento de execução;
- as freqüentes alterações nas decisões governamentais, em consequência de situações conjunturais ou político-administrativas.

Não raro, é comentado, entre os técnicos envolvidos na problemática, que a execução do orçamento de investimentos, em termos físicos e financeiros, distancia-se muito das previsões iniciais. Isto deve-se ao quase total desinteresse dos órgãos setoriais pela projeção de recursos a médio prazo, segundo critérios técnicos aprimorados, já que, a cada ano, um novo orçamento plurianual poderá ser elaborado.

Para finalizar, cabe o registro de que, apesar da obrigatoriedade da elaboração do OPI em todos os níveis de Governo, uma expressiva parcela de municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte, não cumpre o mandamento constitucional, ou, quando o faz, é de forma absolutamente desinteressada.

PROPOSIÇÕES PARA DISCUSSÃO NO III SENOP

Diante da problemática levantada nos capítulos anteriores, esta equipe técnica propõe que neste Iii SENOP sejam tomadas posições sobre os seguintes assuntos:

- validade do OPI na forma como vem sendo utilizado;
- substituição do OH por um “Plano de Ação Trienal”;
- estabelecimento de uma metodologia padronizada.

Para discussão do assunto relativo ao item “Validade do OPI na forma como vem sendo utilizado”, propõe-se, como ponto de partida, os seguintes tópicos:

- OPI como instrumento de planejamento;
- OPI e a continuidade dos investimentos;
- abrangência do OPI;
- OPI e os recursos financeiros;
- OPI frente às atribuições governamentais;
- aspectos legais e formais do OPI.

Relativo ao item “Substituição do OPI” por um “Plano de Ação Trienal”, sugere-se o seguinte roteiro:

- 1 - concepção do Plano Trienal;

2 - aspecto legal do Plano Trienal;

3 - conteúdo Programático e dimensionamento dos recursos financeiros.

1. O Plano Trienal de Ação deve ser concebido como um instrumento político-administrativo capaz de refletir, com clareza, os propósitos governamentais, sem subjugar sua ação a determinações insensíveis a variações conjunturais, sejam de ordem política, econômica ou financeira. Deve encerrar o essencial, derivando para outros instrumentos o detalhamento necessário das ações para consecução de seus objetivos. Como instrumento de propósitos, deve referir-se a um período não seccionado para viabilizar-se como documento útil e não perder seu sentido no decorrer do tempo. Por seu caráter político deve ser abrangente, de modo a atingir todas as áreas de influência governamental.

2. O Plano Trienal de Ação, em seu aspecto legal, merece um tratamento em três dimensões, ou seja:

- a nível constitucional, em substituição ao atual Orçamento Plurianual de Investimentos, de forma bastante ampla, abrangendo apenas sua concepção como instrumento de ação governamental;
- a nível de lei ordinária, a caracterização de seu conteúdo em linhas gerais como diagnósticos, projeções, níveis de programação, abrangência;
- a nível de órgão central do sistema nacional de planejamento, o estabelecimento da metodologia aplicável.

3. É de suma importância que, ao ser recomendada, pelo III SENOP a substituição do atual OPI por Plano Trienal de Ação, seja o novo instrumento devidamente conceituado e definido no que diz respeito a seu conteúdo, principalmente no que se refere a obtenção e aplicação de recursos financeiros, evitando-se tanto a generalização demasiada como a rigidez excessiva.

Quanto ao item “Estabelecimento de uma metodologia padronizada”, referimos que o presente trabalho, embora de forma não exaustiva, aponta uma série de divergências metodológicas utilizadas na elaboração de orçamentos plurianuais de investimentos, e apresenta sugestões para substituir tal instrumento por um plano de ação. Independentemente da posição que venha a ser tomada quanto a referida substituição, julgamos de capital importância o estabelecimento de uma metodologia padronizada para elaboração de instrumentos de administração plurianual.

É nesse sentido que sugerimos ao III SENOP que recomende ao órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Nacional o estabelecimento da referida metodologia, contendo tal recomendação estudos sobre:

- aspectos formais;
- nível de detalhamento;
- previsão de recursos;
- capacidade de endividamento;
- outros.

Se aceita nossa sugestão estar-se-á proporcionando ao instrumento plurianual um tratamento semelhante ao que hoje é dispensado ao orçamento anual, como parte do processo de integração técnica orçamentária, a nível nacional.

Conclusões e Recomendações do Grupo de Trabalho I

TEMA I - Posicionamento das Entidades da Administração Descentralizada, Órgãos Autônomos e Fundos no Contexto Orçamentário. Resoluções e Recomendações do Grupo de Trabalho 1.

O presente trabalho não representa, necessariamente, a opinião da Instituição a que pertencem os seus autores.

RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO Nº 1

INTRODUÇÃO

Ao Grupo de Trabalho nº 1 foi atribuído para exame o tema: “Posicionamento das Entidades da Administração Descentralizada, Órgãos Autônomos e Fundos, no contexto Orçamentário”, tendo como base o trabalho apresentado pelos técnicos João Baptista Araújo Lemgruber, Reginaldo de Almeida Guedes e Gilberto Tristão.

Nos termos do item 3.3 do Regimento Interno deste III Seminário Nacional sobre Orçamento Público, foram escolhidos pelo grupo:

para Coordenador - João Carlos Firpo Jatahi
Ministério do Exército

para Vice-Coordenador - Methódio Coelho
Estado da Bahia

para Relator - Norival Onofre Kwiatkowski
Ministério da Educação e Cultura

DOS TRABALHOS

Estabeleceu-se que numa primeira fase, seria dado curso e tratamento às possíveis dúvidas ou problemas de interpretação em relação ao Trabalho-Base. Seus autores, reafirmando os pontos fundamentais de seu raciocínio, expostos resumidamente às folhas 50 e 51 do trabalho distribuído, esclareceram que por Sistema Orçamentário entendem não somente o Orçamento da União, do Estado ou do Município, mas sim todo um conjunto de elementos e instrumentos

integrados e complementares tendentes a possibilitar uma informação global aos administradores.

Esclarecem, também, que um dos maiores obstáculos será o estabelecimento de um fluxo de informações, através de um mecanismo a definir, que permita, antes do início de cada exercício, que cada nível da administração, cada responsável pela gestão de fundos ou entidades tenha o conhecimento do total de recursos, via transferência, de que disporá para a fixação de seus respectivos programas de trabalho.

Os autores aduziram, também, que o delineamento do Sistema como visualizado por eles tenderá, no futuro, a fornecer informações mais precisas para a tomada de decisão por parte da alta administração do processo de desenvolvimento e para a fixação de políticas de curto prazo.

As principais preocupações externadas pelos debatedores dessa fase, foram:

- flexibilidade em relação à aprovação e reformulação dos orçamentos das entidades da administração indireta; tal flexibilidade prende-se à necessidade freqüente de reformulação dos programas em andamento, entendendo-se que é fundamental a fixação e posterior cobrança de objetivos a atingir, e não dos meios a utilizar, já que esse tipo de enfoque, se não inviabiliza, muitas vezes prejudica a consecussão dos fins da entidade;
- definição de mecanismos de acompanhamento e controle, que sejam operacionais em sua função de retro-alimentação do sistema de planejamento e orçamento; é fundamental que tais mecanismos sejam complementados por eficiente sistema de informações.

Considerando-se que as conclusões a que o Grupo chegar, caso aprovadas pelo Seminário, terão o caráter de proposição às autoridades superiores, os participantes decidiram escolher, a priori, os itens que deveriam ser objeto de debates, visando alcançar maior objetividade face ao curto tempo disponível. Dessa forma, mesmo sabendo de antemão que nem todos os aspectos

relacionados ao tema teriam condições de serem esgotados ou abordados, o Grupo procuraria apresentar resultados com a maior abrangência possível em relação às opiniões de seus componentes.

Além dos seis itens sugeridos pelos autores do Trabalho-Base (em suas páginas 52 e 53), no decorrer das reuniões mais nove foram propostos e votados quanto à sua inclusão nos debates, sendo aprovados os seguintes:

1. As formas atualmente utilizadas para a alocação dos recursos destinados às entidades descentralizadas e fundos, à conta de orçamentos, impedem ou dificultam o melhor exercício da função orçamentária, a agilidade do processo ou o delineamento de um sistema orçamentário que considere a totalidade dos recursos?
2. A provável aplicação de recursos decorrentes de convênios, acordos, financiamentos, etc. paralelamente aos orçamentos, concorrem para a não representatividade destes orçamentos?
3. As distintas formas de criação e estruturação de fundos, bem como a gestão afastada dos Órgãos Setoriais e Central do Sistema, prejudicam o exercício e a racionalidade da coordenação orçamentária?
4. O fato de uma entidade descentralizada não receber transferências à conta do orçamento geral pode eximi-la de integrar o sistema orçamentário?
5. O atual sistema orçamentário, na forma como está delineado e estruturado, reúne as necessárias condições para acolher todos os entes descentralizados e fundos?
6. É admissível, tendo em vista as características e prerrogativas inerentes a cada categoria de entidade, submetê-las aos mesmos imperativos e, ainda mais, aos que se sobrepõem às unidades da Administração Direta?

7. Como seria estruturado o mecanismo de informação e controle que alimentaria o “Sistema Global de Orçamento” para cada espécie de entidades públicas:

- a) Sociedade de Economia Mista;
- b) Empresas Públicas;
- c) Fundações, Órgãos Autônomos e Fundos.

Na discussão do 2º item, evidenciou-se que, principalmente quanto à aplicação de recursos oriundos de convênios e ajustes verificam-se casos de duplicidade nos registros das despesas orçamentárias.

Enfatizou-se, também, que não há entendimento uniforme quanto ao conceito e objetivo da figura CONVÊNIO, bem como quanto à sua aplicação. Em continuação, a quase totalidade dos componentes do Grupo reconheceu a existência de orçamentos paralelos. Nas exposições e debates relacionados ao item nº 3 revelou-se uma preocupação generalizada quanto ao grande número de fundos existentes em todos os níveis, agravado pela diversidade de formas que assumem.

Os principais problemas levantados referiram-se a quase impossibilidade de acompanhamento e controle dos recursos geridos pelos Fundos.

Nos debates motivados pelo item n.º 5, os autores do Trabalho-Base esclareceram que, em sua opinião, baseada nas pesquisas realizadas para a elaboração de seu estudo, o atual sistema orçamentário não reúne condições para acolher todas as entidades e fundos, já que a própria legislação pertinente, ao confundir Orçamento Anual com Sistema Orçamentário, exclui deste as entidades não contempladas no primeiro.

Ao discutir o sexto item aventou-se que a diferença existente entre as várias categorias de entidade, conduziria à necessidade de diferenciação nos imperativos formais; teria que ser levado em consideração que o sistema orçamentário é reflexo, ou seja, muitos problemas nele constatados podem ser

originados externamente, e que haveria necessidade de que nos demais sistemas se procedessem reuniões semelhantes ao Seminário Nacional sobre Orçamento Público — SENOP.

O primeiro ponto levantado durante os debates referentes ao item 7, foi a necessidade de se definirem os objetivos do controle a ser estabelecido e, como decorrência, o tipo de informações que seria representativo para propiciar o acompanhamento das atividades executadas, no contexto de um Sistema Global de Orçamento.

Considerou-se que o encaminhamento de proposições para a concepção de um sistema de tal complexidade, devido à heterogeneidade das entidades e informações a compatibilizar, teria que ser conduzido com o necessário cuidado.

Tendo em vista que em alguns Governos estaduais, além do próprio Governo federal, estão sendo implantados mecanismos de acompanhamento e controle, seria recomendável proceder-se a uma avaliação dessas experiências, que possivelmente serão diversificadas em suas formas, antes de se formular novos mecanismos.

CONCLUSÕES

1) As formas atualmente utilizadas para a alocação dos recursos das entidades descentralizadas e fundos, nos orçamentos, dificultam o melhor exercício da função orçamentária, a agilidade do processo e o delineamento de um sistema orçamentário que considere a totalidade dos recursos;

2) a aplicação de recursos decorrentes de convênios, acordos, financiamentos, etc. paralelamente aos orçamentos, tem concorrido para a não representatividade desses orçamentos;

3) as distintas formas de criação e estruturação de fundos, bem como sua gestão afastada dos órgãos Setoriais e Central do Sistema, prejudicam o exercício e a racionalidade da coordenação orçamentária;

4) o atual sistema orçamentário, na forma como está delineado e estruturado, não reúne as necessárias condições para acolher todas as entidades descentralizadas e fundos;

5) é admissível submeter as entidades descentralizadas e fundos às normas aplicáveis às unidades de administração direta, desde que respeitadas suas características e peculiaridades;

6) há deficiência nos atuais mecanismos de informação para o processo de tomada de decisões e para a avaliação da execução dos programas de governo.

RECOMENDAÇÕES

1. Seja o atual sistema orçamentário aprimorado, em todos os níveis de governo, com a participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, de modo a:

1.1 possibilitar o conhecimento do fluxo financeiro da totalidade dos recursos e englobar todas as entidades e fundos, sem comprometer a sua flexibilidade de execução;

1.2 enfatizar o seu conteúdo programático;

1.3 proceder à uniformização conceitual em todas as esferas de governo;

1.4 assegurar padronização na apresentação das informações essenciais para fins de compatibilização da programação do Setor Governamental e procedimento de consolidações nas entidades que possuam Orçamento Empresarial;

1.5 definir e estruturar uma sistemática de informação e controle para o Sistema Global de Orçamento, que leve em consideração as peculiaridades de cada espécie de entidades descentralizadas.

2. Seja fixado em normas complementares reguladoras do sistema orçamentário nacional, o seguinte:

2.1 que todas as entidades do Setor Público sejam obrigadas a apresentar a sua proposta de programa de trabalho para o exercício seguinte, detalhada em projetos, atividades, fontes e usos de recursos;

2.2 que as entidades do setor público, independentemente de receberem ou não recursos do Tesouro, tenham sempre seus recursos e despesas incluídos num orçamento consolidado do governo, sendo os recursos apresentados sob a forma de dotações globais, e as despesas desdobradas a nível de projetos e atividades.

3. Seja procedido um estudo amplo sobre a utilização de recursos decorrentes de convênios, ajustes e acordos, previstos ou não nos orçamentos, visando a adoção de medidas para sua regulamentação.

4. No que se refere aos fundos:

4.1 Sejam estabelecidas restrições à criação de Fundos a qualquer título;

4.2 seja estudada a possibilidade de fusão dos Fundos assemelhados e a extinção daqueles cujos fins possam ser alcançados por meios de recursos do Tesouro;

4.3 seja estendida aos Fundos remanescentes a sistemática de Orçamento Próprio, bem como a apresentação de programa de trabalho, por ocasião da etapa de programação do Orçamento do Governo.

Salvador, 15 de outubro de 1976.

Norival Onofre Kwiatkowski — Relator

Conclusões e Recomendações do Grupo de Trabalho II

TEMA II — “Análise Crítica do Orçamento Plurianual de Investimentos”

O presente trabalho não representa, necessariamente, a opinião da Instituição a que pertencem os seus autores.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DO GRUPO DE TRABALHO II

Atendendo ao disposto no item 16 do Capítulo VIII do Regulamento dos Seminários Nacionais sobre Orçamento Público, o Grupo de Trabalho II apresenta, para conhecimento geral dos participantes e a elevada apreciação deste plenário, o seguinte:

A. CONCLUSÕES

1. O Orçamento Plurianual de Investimentos é válido como instrumento técnico de planejamento.
2. É necessário, porém, a modificação das práticas atuais relacionadas à utilização do Orçamento Plurianual de Investimentos.

B. RECOMENDAÇÕES

Considerando que o processo de planejamento requer necessariamente uma expressão orçamentária como nexos institucionais entre a concepção da política de desenvolvimento e o acionamento dos instrumentos e organismos do Governo para realizá-lo;

Que, a cada etapa de planejamento, corresponde um nível próprio de orçamentação;

Que o OPI deveria Corresponder à etapa de Programação, a nível setorial e de médio prazo; e

Que essa etapa se adequa temporalmente ao período médio de concepção, identificação e implementação da maior parte dos projetos governamentais,

RECOMENDA-SE QUE:

1. Sejam complementadas as normas de planejamento, situando a programação setorial de médio prazo como seqüência do PND; e que, a nível organizacional, seja desenvolvida a concepção do processo e da metodologia dessa programação, enquanto componente dessa etapa.
2. O OPI seja aperfeiçoado nos aspectos de abrangência da; de realismo, discriminando mais rigorosamente o núcleo estratégico de prioridades de ação de governo; e de flexibilidade, permitindo ajustar-se às flutuações monetárias e às conjunturas políticas.
3. O Orçamento Plurianual de Investimentos deva ser estruturado de forma a possibilitar a identificação de ação prioritária, entendendo-se a mesma como aquela relacionada ao plano da esfera de governo a que corresponda.
4. A coordenação de planejamento-orçamento seja claramente adequada nos aspectos técnico-metodológicos às funções próprias das diferentes esferas de governo.
5. Seja dada ênfase no nível técnico-administrativo ao desenvolvimento de sistemas de acompanhamento e avaliação, de modo a viabilizar a concretização do item anterior.

6. Sejam preparados recursos humanos pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) e outros, através de treinamentos nacionais, regionais e locais com o propósito de uma efetiva implementação do OPI.

7. Seja dada maior divulgação do OPI e, simultaneamente, conscientizar os níveis de poder decisório e político, informando-se quanto às funções, vantagens e formas mais usuais de sua utilização como instrumento de planejamento, buscando um íntimo envolvimento daqueles níveis por ocasião da elaboração do documento.

8. Sejam criados e/ou mantidos “Bancos de Projetos” que permitam uma contínua análise de projetos considerados necessários para a composição do Orçamento Plurianual de Investimentos.

Para a consecução dessas recomendações o Grupo de Trabalho propõe, respeitado o que dispõe o item 17 do Capítulo VIII do Regulamento dos Seminários Nacionais sobre Orçamento Público:

- que a Secretaria do Planejamento da Presidência da República proceda a constituição de um Grupo de Trabalho de alto nível, envolvendo as esferas de Governo Federal, Estadual e Municipal, para examinar, com profundidade, o melhoramento da utilização do OPI como instrumento de planejamento e aprimoramento de sua operacionalidade, oferecendo medidas concretas com vistas a:

I. desenvolver métodos e mecanismos de articulação entre o OPI, o planejamento e a programação da ação do Governo;

II. aperfeiçoar a legislação pertinente;

III. criar sistemática de elaboração e execução do OPI;

IV. definir seu conteúdo e abrangência;

V. definir a forma de apresentação;

VI. identificar e especificar formas e processos de acompanhamento e avaliação do OPI;

VII. definir o nível de detalhamento quanto à classificação funcional programática e à natureza da despesa; e

VIII. propor medidas no sentido de implementar o recomendado pelo item 6, relativamente à preparação de recursos humanos para a efetiva operacionalização do OPI.

Finalmente, o Grupo II traz a este Plenário uma outra proposição, nos seguintes termos:

- que se aprove uma moção de aplauso e reconhecimento à equipe do Rio Grande do Sul, pela valiosa contribuição oferecida ao III SENOP, através da apresentação do trabalho “Análise Crítica do Orçamento Plurianual de Investimentos”.

Salvador, 15 de outubro de 1976

GRUPO DE TRABALHO II

ANÁLISE CRÍTICA DO ORÇAMENTO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS

Autores: do documento básico

Equipe Técnica da Secretaria de Coordenação e Planejamento do
Estado do Rio Grande do Sul, composta por:

- Milton Bueno Assmann
- Leodegar Jost
- Essener Rigão
- Ario Simmermann
- Ernesto Paulo Schaefer

Composição da Mesa:

Coordenador: Jair Marques Pimentel
Ministério da Marinha

Vice-Coordenador: Lia Maria Barbosa Fucs
Delegação da Bahia

Relatores: Jesus de Matos Medeiros
Delegação de Goiás

Elson Queiroz Ribeiro
Delegação do MIC

Tito Silka
Delegação do Paraná

Secretária Técnica: Mada Marília Magalhães Rocha
Delegação da SOF/SEPLAN

Integrantes do Grupo II

Secretária Técnica: Mada Marília Magalhães Rocha

01. José Pinto Carneiro de Lacerda (Senado)
02. Paulo Leal de Meireles (Câmara)
03. Luiz Carlos Carneiro da Paixão (INOR)
04. Tildo Tombini (INOR)
05. Inácio Barreira Danziato (INOR)
06. José Manuel Buarque Franco Neto (INOR)
07. Divonzir Arthur Gusso (IPLAN)
08. Eudir Coelho de Souza e Oliveira (MC)
09. Maria do Carmo 5. Marrara (MC)
10. Elson Queiroz Ribeiro (MIO) — 30 Relator
11. Romulo Guimarães Rocha (MIO)
12. Wilson Kaaler de Oliveira (MINTER)
13. Ilton Prates (MINTER)
14. Jair Marques Pimentel (M. Marinha) — Coordenador
15. Maunício de Aquino Prado (M. Marinha)
16. Ozeas Alves de Souza (MPAS)
17. Lisâneas Tavares (MPAS)
18. Iracema Facundes Moreira (MRE)
19. Almerio Cançado de Amonim (SAREM)
20. Joãosito Brito Macedo (MS)

21. Evanir de Moura Mattos (MS)
22. Nelson João Santos Carvalho (M. TRAB.)
23. Maria Teima Rebelo Soares (M. TRAB.)
24. Carlos Humberto Vilela (M. TRANSP.)
25. Nelson Machado Fagundes (M. TRANSP.)
26. Murilo da Costa (M. Exerc.)
27. Luiz Carlos de Lima Coutinho (M. Exerc.)
28. Francisco Pímentel (AM)
29. Aécio Flávio de Brito (AL)
30. Rubens Rodrigues Lobo (AL)
31. Cícero Sá Pereira (CE)
32. Lia Maria Barbosa Fucs (BA) — Vice-Coordenadora
33. Maria do Carmo Candido Moura (PB)
34. Daufer Fonseca Malta (MG)
35. Ary Kardec Bosco de Meio (SC)
36. Antonio Pinto de Moraes Neto (SP)
37. Kunitomo Watanabe (SP)
38. José Gonçalves (SP)
39. Elza Gomes de Albuquerque (RS)
40. Marluce Araújo de Lucena (RN)
41. Antonio Carlos Pinheiro (RJ)
42. Waldemiro Pereira de Barros (PE)
43. Tito Silka (PR) — 2.0 Relator
44. Décio Luiz Gomes (PR)
45. Maria de Lourdes Neves (ES)
46. Jesus de Matos Medeiros (GO) — 1.0 Relator
47. Osenir de Lima (AO)
48. Carmita Braga Lamago (PA)
49. José Renato de Oliveira (MA)
50. João Fernandes Castelo Branco (PI)

Síntese dos Painéis I-II-III

SINTESE DO PAINEL I

“Principais Problemas do Sistema Orçamentário nos Estados”

Expositor: Delile Guerra de Macedo

Coordenador: José Cláudio Fortes dos Santos

Promotor de Debates: Antônio Alves de O. Neto

Debatedores

Belmiro Valverde Castor (PR)

Bento de Souza Porto (MI)

Edson Pita Lima (BA)

Francisco Sales Cartaxo Rolim (PB)

Marcos Cesar Formiga Ramos (RN)

Roberto dos Santos Vieira (AM)

Wanthuir José Zanotti (ES)

Equipe de Síntese:

Gilberto Tristão (1NOR)

José de Barros Ribas Neto (SEPLAN)

Mário Christovão Bruno Pessoa (FGV)

1. Principais Aspectos Abordados

1.1 inflexibilidade das transferências de recursos federais;

1.2 falta de metodologia de projeção da receita;

1.3 cobertura de déficit orçamentário, através de operações de crédito e não-acompanhamento da dívida fundada interna;

1.4 detalhamento no orçamento, a nível de projetos e atividades, das transferências da União que se acham consideradas como dotação global;

1.5 falta de programação financeira real;

1.6 problemas de Recursos Humanos;

1.7 compatibilidade na execução do plano através de um de seus instrumentos básicos: o orçamento;

1.8 integração dos órgãos executores da política de planejamento, nas diversas esferas de Governo;

1.9 necessidade de processo rápido de decisão no campo orçamentário e financeiro, principalmente quanto à execução.

2. Síntese

2.1. de início, foi levantado o problema de imprecisão na estimativa das receitas próprias obtidas pelos Estados. Assim, sugeriu-se a adoção de uma metodologia para melhor apropriação dessas receitas, abordando-se, ainda, a provável realização de um simpósio que permitisse uma melhoria dessas informações, dentro do processo orçamentário, na tentativa de aperfeiçoamento do sistema como um todo.

Debateu-se a possibilidade da revisão dos critérios da distribuição da receita Tributária Transferida que, em alguns casos, não é proporcional aos encargos recebidos pelos Estados e Municípios. Foi assinalada também a existência de inflexibilidade nas transferências de recursos pela União, impossibilitando sua manipulação.

Quanto à mudança dos critérios de distribuição das receitas vinculadas, foi lembrado que o assunto deveria merecer maior reflexão e debate amplo, com a participação de todos os Estados, uma vez que o montante global a ser distribuído é fixado na Constituição e que critérios que proporcionem maior volume de transferências para um Estado, fatalmente representarão redução para outros. Quanto à inflexibilidade das transferências, foi solicitado, pelos Secretários de Estado, a entrega dos recursos sem vinculação e através de critérios mais dinâmicos.

De outra parte, argumentou-se que o problema não está só na distribuição de renda mas, também, na incapacidade de alguns Estado, em gerir tais recursos, bem como no estabelecimento de procedimentos rápidos quanto à elaboração das estimativas da receita, tendo em vista o processo acelerado de crescimento que ocorre com alguns deles;

2.2. registrou-se que os administradores ainda não encaram efetivamente o orçamento como instrumento de gestão. Depois da adoção do orçamento-programa, ele ultrapassa os limites de simples

registro contábil ou de instrumento voltado para a prestação de contas legais. Portanto, o orçamento precisa ter seu processo decisório convenientemente agilizado;

2.3. em alguns Estados, a receita é suficiente apenas para atender aos compromissos com pessoal e outros custeios. Assim, haveria um desestímulo ao planejamento, face à sua incapacidade de investimentos.

No entanto, observou-se que o planejamento torna-se mais necessário nos Estados menos favorecidos, através da definição de prioridades e adequada seleção de alternativas;

2.4. sobre a questão do endividamento foi informado que a obtenção de recursos além do estabelecido pela Resolução nº 62, só seria possível com a autorização do Senado. Comunicou-se que o artigo 2.0 da citada Resolução foi modificado pela Resolução nº 93 a qual permite retirar, dos limites de endividamento dos Estados, os programas contratados com o BNH, FAS e FNDU, o que irá melhorar consideravelmente o problema do endividamento dos Estados;

2.5. suscitada pelos debatedores a focalização do papel de capacitação dos recursos humanos voltados para o planejamento e o orçamento, principalmente nos Estados menos dotados financeiramente, foi defendida a validade do esforço no sentido de melhoria técnica, no aumento da capacidade de gerar projetos, na troca de informações com outros Estados e no apoio pelos órgãos federais com vistas a maior compatibilização entre plano e orçamento;

2.6. sugeriu-se a adoção do orçamento regionalizado que, inclusive, viria mostrar se a política tributária e a programação financeira estão colaborando ou não para minimização dos desequilíbrios regionais. A principal dificuldade para adoção desse tipo de orçamento preconizado reside na pobreza das informações recebidas pela SOF;

2.7. ressaltou-se que em apenas um Seminário não é possível encontrar respostas a todas as indagações; todavia, nele são levantados os problemas para serem devidamente equacionados em cada oportunidade.

O consenso geral foi de que o painel apresentou opiniões divergentes, mas cumpriu sua finalidade, pois notou-se mais pontos de convergências do que dissimetria;

2.8. em resumo, esses foram os principais registros que puderam ser captados pela Comissão de Síntese, ficando o esclarecimento de que, futuramente, será fornecida aos participantes a íntegra dos debates.

Salvador-BA, 14 de outubro de 1976.

SINTESE DO PAINEL II

“Programação da Execução Orçamentária”

Expositor: Antonio Augusto Oliveira Amado

Coordenador: José Cláudio Fortes dos Santos

Promotor de Debates: Arthur Pereira

Debatedores:

01. Antonio Tuccilio
02. Frederico Augusto Bastos
03. Augusto José Braga de Andrade
04. Warner Francisco Wohlfeil Netto
05. Jaime Terêncio
06. Icaro Passos

Equipe de Síntese

01. Leomyr Hoffmann
02. Hélio Bebiano
03. Diogenes Prazin

O Painel sobre Programação da Execução Orçamentária foi aberto com algumas considerações do seu expositor Dr. Antonio considerando que os orçamentos brasileiros são omissos quanto às metas físicas e respectivos custos

unitários. Foi indagado também se essa avaliação deveria ser feita preferentemente por órgãos estranhos à entidade executora ou ligados à mesma.

O Painel considerou a dificuldade de se chegar à determinação de custo/benefício no espaço de um exercício. Quando um projeto prevê a execução de uma meta, esta só se alcança, no caso do Governo Federal, no período de dois a três anos, em média.

Por outro lado, ressaltou que para adotar-se, na avaliação, a técnica do custo/benefício torna-se imprescindível a existência de uma programação, em cuja elaboração se considerem os necessários aspectos dos custos, e na qual se definam os benefícios que vão gerar os projetos para a comunidade.

Entendeu-se que a avaliação da ação administrativa surgirá quando da implementação do sistema. Fez-se referência, então, à experiência narrada pelo expositor, a nível federal, em que já se começam a conhecer os custos de determinados fatores componentes de certos projetos.

Quanto à omissão das metas e custos dos projetos e atividades nos orçamentos brasileiros, ressaltou-se que no conjunto de formulários que compõem as propostas parciais para a elaboração dos orçamentos e programação do governo, a nível federal e de alguns estados, já existem os campos para a obtenção dessas informações com a indicação de algumas unidades e custos, cabendo, entretanto, o aperfeiçoamento desse sistema, a partir, inclusive, das experiências em andamento.

Foi esclarecido, ainda, que a avaliação constitui ação e responsabilidade de tipo administrativo, devendo fluir da unidade base até os níveis superiores, circulando pelos órgãos centrais de orçamento, fluxo este que permitirá uma análise mais real. O sistema de acompanhamento deve captar as informações na base e fazê-las subir até os centros de decisão para assim informar sobre a execução e sobre o desempenho, o que, em consequência, permitirá eliminar as possíveis distorções nos níveis executivos.

Houve preocupação, outrossim, em saber quais as experiências estaduais na formulação de cronogramas físico-financeiros e quanto ao relacionamento

interno fazenda/planejamento referente aos aspectos globais, recursos e suas aplicações, bem como acerca do controle físico.

Referindo-se à experiência estadual, foi informado que o Estado de São Paulo montou um sistema de controle físico-financeiro, mas devido a sua complexidade, as informações de retorno restringiam-se mais aos aspectos financeiros em prejuízo dos físicos.

A experiência levou a que se procedesse uma diferenciação dos fins e dos meios, concluindo-se pela formação, paralelamente ao sistema contábil, de um acompanhamento gerencial, de alguns projetos específicos de maior importância, para obter as informações desejáveis à tomada de decisões.

Complementarmente, o Senhor Expositor esclareceu ser esse um ponto importantíssimo, qual seja, o de se estabelecer as prioridades para a aplicação dos instrumentos numa primeira etapa, em vez de querer-se abranger todo o setor público de uma só vez.

Sobre a experiência do Rio Grande do Sul foi relatado que a atribuição da elaboração dos orçamentos daquele Estado, passou, recentemente, à Secretaria de Planejamento, ficando a Secretaria da Fazenda incumbida da parte da execução orçamentária. Foi criada uma Comissão de Programação Financeira, reunindo num entrelaçamento perfeito ambas as Secretarias, o que, sobretudo, está facilitando as tomadas de decisões com a finalidade de atingir os objetivos propostos.

Salvador, 15 de outubro de 1976

SINTESE DO PAINEL III

Programação Orçamentária Municipal”

Expositor: Jorge Gustavo da Costa

Coordenador: José Cláudio Fortes dos Santos

Promotor de Debates: Marconi Barbosa Isolan

Debatedores:

Horácio de Almeida Amaral (RJ)
Militão de Moraes Ricardo (CNPU)
José Pires Castelo Branco (BA)
José Teixeira Machado Júnior (Cons.)
Moacyr de Araújo Nunes (CEPAN-SP)
Osias Monteiro Rodrigues (SAREM)
Luiz Zottmann (IPLAN)

Equipe de Síntese

Lia Alt Pereira (FGV)
Sandra Jandyra Sandres de Souza (INOR)
Dy Passos (MG)

1. Principais aspectos abordados

- Planejamento e orçamento, como instrumento de compatibilização das ações do Governo Municipal com as esferas superiores.
- Orçamento como instrumento imprescindível ao planejamento governamental, permitindo melhor articulação entre os três níveis de Governo.
- Orçamentos Regionais, enfocando melhor distribuição de rendas.
- Orientação dos Governos Federal e Estaduais, para que os orçamentos municipais atinjam objetivos reais e não somente representem um documento legal.

2. Síntese

2.1. A primeira questão levantada, no PAINEL, refere-se à viabilidade de compatibilizar, com eficácia, as atividades municipais através do Orçamento, quando inexistem PLANOS REGIONAIS, MUNICIPAIS E ESTADUAIS.

A opinião generalizada indica que jamais haverá plena compatibilização, podendo o orçamento ser o instrumento através do qual as estratégias, implícitas e explícitas, encontrariam seu ponto de convergência.

2.2. Outra proposição defendida considera o orçamento válido e necessário, no momento em que se conseguir a regionalização dos investimentos, quando, então, se poderia sentir a ação do planejamento global nos Municípios.

Foi, ainda, esclarecido que, na região da grande São Paulo, estão sendo realizados estudos tentativos, a fim de compatibilizar o

orçamento nas três esferas de Governo, integrando assim o planejamento regional.

2.3. Debateu-se a questão da autonomia financeira dos Municípios, baseando-se em que a maioria dos municípios brasileiros dispõem de receita própria mínima, em relação às transferências que recebem dos Governos Federal e Estaduais, decorrência da própria legislação tributária em vigor.

Argumentou-se que, embora os governos das outras esferas, exceto a Municipal, façam a punção de recursos no sistema através dos impostos, elas os devolvem ao Município, pelo mecanismo de transferências, reconhecendo-se que as aplicações obrigatórias sejam discutíveis.

2.4. Sobre as transferências do Fundo de Participação dos Municípios, ficou esclarecido que a SAREM está desenvolvendo estudos, no sentido de que os Municípios participem efetivamente na elaboração dos Planos de Aplicação, posto que, a partir de 1976, a União transferiu aos Estados a decisão quanto à aplicação daqueles recursos.

2.5. Quanto ao Imposto de Circulação de Mercadorias, a opinião mais geral situou-o como receita própria, em virtude de ser gerado através de atividades econômicas do próprio Município. Dentro da mesma filosofia, cogitou-se também sobre a classificação da devolução aos Municípios do Imposto Territorial Rural, sendo o mesmo considerado corretamente classificado, tendo em vista as normas constitucionais.

2.6. Foi discutida a validade da criação do Imposto sobre o Lucro Imobiliário, considerando que os benefícios sobre a sua valorização, em razão da execução de obras públicas, possa ser enquadrado como Contribuição de Melhoria.

2.7. Sobre a questão levantada, se os Municípios estariam capacitados para exercitar os instrumentos, isto é, Plano e Orçamento-Programa, constatou-se que, em sua maior parte, elaboram o orçamento apenas para cumprir as exigências legais, por lhes faltar recursos humanos qualificados para tal função.

2.8. Importante registro se fez no PAINEL, no sentido de que não fosse exigido dos Municípios menores apresentarem seus orçamentos a nível de projetos e atividades, mas tão-somente no de função e programa.

2.9. Finalmente, discutiu-se sobre o problema da execução orçamentária, focalizando-se o hiato que existe entre o orçamento e a sua execução. Verificou-se, então, a preocupação de se apresentar um orçamento bastante elaborado, esquecendo-se, na maior parte das vezes, o dia-a-dia da execução, sem a qual o acompanhamento se torna um instrumento falho para todo o sistema de planejamento.

Em suma, essas foram as observações registradas através da Comissão de Síntese, esclarecendo que a íntegra dos debates será fornecida, oportunamente, aos senhores participantes.

Salvador, 15/10/76.