



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF

Brasília, 04 de setembro de 2001

Estudo nº 79/2001

Propostas para tornar a execução do orçamento menos discricionária.

No âmbito do Poder Legislativo há constante preocupação em garantir que o Executivo implemente todas as ações constantes do orçamento. Embora algumas modificações na legislação possam ser promovidas nesse sentido, reconhecemos a existência de empecilhos de ordem técnica ou legal à realização integral de todas as ações.

Para melhor entendimento, apresentamos, como exemplo, o caso hipotético de uma instituição que tenha crédito orçamentário para a construção de um prédio-anexo para suas instalações. Algumas contingências podem levar à desnecessidade ou inconveniência da execução integral do crédito, decorrentes de fatos supervenientes e imprevisíveis:

- a) o quadro de pessoal, que se previa aumentar, reduziu-se;
- b) o órgão não iniciou o processo licitatório em tempo de contratar a obra até o final do exercício financeiro;
- c) entraves de ordem legal na licitação ou na contratação da obra inviabilizaram que o contrato fosse assinado oportunamente; ou
- d) os recursos orçamentários e financeiros não foram suficientes para a realização da obra.

Portanto, seja qual for o instrumento legal que se adote para compelir os gestores públicos à total realização das ações orçamentárias, nada garantirá que o orçamento será integralmente executado e tampouco que a execução integral dele será a melhor alternativa para a Administração Pública.

Pode-se, contudo, instituir algumas regras que visem restringir o excesso de discricionariedade que pode haver na execução orçamentária. Assim evitando o mau uso do poder discricionário por parte dos gestores; tendo o cuidado, porém, de não tornar o processo orçamentário exageradamente burocrático. Isto poderia provocar uma série de atitudes antieconómicas por parte dos gestores, que teriam como preocupação maior gastar integralmente os recursos disponíveis.

Embora existam muitas dúvidas quanto à eficácia de dispositivos – constitucionais ou legais – para tornar a execução do orçamento obrigatória, buscamos, aqui, sintetizar uma proposta de alteração da legislação vigente, com vista ao atendimento dessa preocupação.

Para tornar o orçamento da União uma peça de execução obrigatória, mas garantindo uma gestão razoavelmente flexível do orçamento, apresentamos como sugestão a inclusão de um artigo na Lei de Responsabilidade Fiscal, que tornaria obrigatória a execução do orçamento para o Poder Executivo nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, que, por sua vez, definiria quais são as ações que devem ser obrigatoriamente executadas. Como exemplo poderíamos citar a execução dos projetos – todos ou de determinadas áreas, integralmente ou em percentuais mínimos, etc. –, conforme apresentado a seguir.

a) Edição de uma lei complementar que incluiria na Lei de Responsabilidade fiscal o seguinte artigo:

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, fica acrescida do seguinte artigo:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF

"Art. 10-A É responsabilidade do Poder Executivo a fiel execução do orçamento, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias." (AC)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

b) Em decorrência do citado artigo, que seria incluído na LRF, a lei de diretrizes orçamentária passaria a conter artigo que estabeleça os termos exatos da exigência. Essa regra teria que ser discutida mas aprofundadamente, mas teria aproximadamente os seguintes termos:

PROPOSTA DE ARTIGO PARA A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Proposta 1

Art. # É obrigatória a execução dos projetos do orçamento do Poder Executivo para 2003 em percentual mínimo de 90 por cento do total global, sendo que para cada programa o percentual de execução deverá ser de no mínimo 80 por cento.

Proposta 2

Art. # É obrigatória a execução dos projetos do orçamento do Poder Executivo para 2003 nos percentuais estabelecidos no anexo desta Lei.

(O anexo pode estabelecer percentuais mínimos para cada função ou programa)

§ 1º Os percentuais estabelecidos nos termos do caput referem-se à dotação global de cada função ou programa.

§ 2º Considera-se executada a dotação liquidada até o final do exercício ou inscrita em restos a pagar.

§ 3º Caso os percentuais de execução firmados pelo caput não sejam alcançados, o fato deverá ser justificado na prestação de contas do órgão.

Proposta 3

Art. # É obrigatória a execução integral das ações constantes no anexo de prioridades e metas de que trata o art. 2º desta Lei, ressalvada impossibilidade material ou legal, bem como inviabilidade técnica ou desnecessidade, que deverão ser justificadas na tomada ou prestação de contas.

Parágrafo único. Considera-se em desacordo com o caput deste artigo os subtítulos cuja execução financeira seja inferior a 80 por cento e que a realização das metas sejam inferior a 90 por cento.

c) Existem, ainda, algumas propostas de emenda constitucional para tornar a execução do orçamento obrigatória. Uma delas, que deverá ser apresentada pela Liderança do PDT, pretende acrescer dispositivo ao art. 165, com o objetivo de exigir integral execução orçamentária, salvo quanto às dotações em que o Congresso Nacional, por iniciativa do Presidente da República, autorize a suspensão ou cancelamento, total ou parcial, de dotação. No mesmo sentido, tramitam as Propostas de Emenda Constitucional nos 22/2000, do Senador Antônio Carlos Magalhães e 28 e 34/2000, do Senador Pedro Simon, conforme pode ser observado no comparativo em anexo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF

A discussão a respeito de reduzir a discricionariedade na execução do orçamento certamente concluirá por uma mudança na legislação. Mas a simples alteração da legislação, seja na esfera constitucional, da legislação complementar ou ordinária, não será o suficiente para atender adequadamente a esses anseios. É necessário o aprimoramento da participação parlamentar no acompanhamento de todo o processo orçamentário.

O acompanhamento e a fiscalização permanente por parte do Congresso Nacional certamente contribuirá substancialmente para a melhoria da qualidade e redução dos custos dos produtos e serviços financiados pelo orçamento da União, melhorando inclusive a satisfação da população. Possivelmente em decorrência dessa participação mais efetiva surgirá necessidade de ajuste da legislação, que tende a ser mais pontual e objetiva.

A discussão sobre esse assunto está longe de terminar. Mas é inegável que a busca pelo aprimoramento do processo orçamentário deve estar sempre como prioridade na Administração Pública.

Pelos motivos acima expostos, salientamos que, no nosso entender, as propostas aqui apresentadas, da mesma forma que as propostas de emenda constitucional em tramitação citadas, são a base para o início de um processo de discussão que deverá ocorrer no bojo de um processo mais amplo de participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

Fidelis Antonio Fantin Junior

Consultor