



Anais da Assembléia

CURITIBA, SEXTA-FEIRA, 07 DE NOVEMBRO DE 1975

AVULSO

1ª SESSÃO LEGISLATIVA DA 8ª LEGISLATURA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO

Parecer ao Projeto de Lei nº 132/75

1 — Atendendo imperativo de ordem constitucional, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, encaminhou a esta Assembléia Legislativa, Mensagem nº 64/75, submetendo à consideração da Casa o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 1976.

2 — Assevera o Excelentíssimo Senhor Governador, que, a exemplo do Orçamento Plurianual de Investimentos 1976/1978, a programação aqui estabelecida traduz iniciativas perfeitamente consonantes com o elenco de propósitos fixados no documento “OBJETIVOS E METAS DE DESENVOLVIMENTO”. Destarte, na elaboração deste anteprojeto de lei, realce maior foi dado às ações que concorrem para a melhoria dos padrões vivenciais da população, à otimização da ocupação e estruturação do território paranaense, à compatibilização entre a expansão econômica e a preservação dos recursos naturais, e para o aumento da representatividade econômica, política e institucional do Estado.

A destinação dos recursos disponíveis ou mobilizáveis após minudente análise das programações setoriais, obedeceu a critérios representativos das necessidades de manutenção e expansão do crescimento sócio-econômico do Estado, e de modo que também fosse assegurada a adequação estrutural e operacional do setor público às transformações decorrentes do implemento conferido à modernização do Sistema de Administração Pública Estadual, dando-nos conta, entre outras afirmativas que o Orçamento de 1976 registra uma elevação de 44,8 por cento, sobre o ano anterior.

3 — Apresenta o Orçamento para 1976, a seguinte distribuição de despesas, por fontes, de recursos e categorias econômicas:

1 — Recursos do Tesouro do Estado	Cr\$ 6.400.000.000,00
Despesas Correntes	Cr\$ 3.953.824.800,00 (61,8%)
Despesas de Capital	Cr\$ 2.446.175.200,00 (38,2%)
2 — Recursos de Outras Fontes	Cr\$ 1.282.254.400,00
Despesas Correntes	Cr\$ 530.804.800,00 (41,4%)
Despesas de Capital	Cr\$ 751.449.600,00 (58,6%)
3 — Total	Cr\$ 7.682.254.400,00
Despesas Correntes	Cr\$ 4.484.629.600,00 (58,4%)
Despesas de Capital	Cr\$ 3.197.624.800,00 (41,6%)

4 — Da acurada análise do documento epigrafoado verifica-se um procedimento da projeção de cada aspecto da receita, relacionando a arrecadação com os variáveis que atuam no seu comportamento, adequando os métodos de elaboração e execução orçamentária à nova Classificação Funcional Programática, o que redundará em aperfeiçoamento da técnica do Projeto e ainda do sistema de acompanhamento da execução e fiscalização orçamentárias, dada a flexibilidade dos seus dispositivos o que permitiu uma adaptação mais racional às novas práticas surgidas neste campo orçamentário.

Note-se uma evolução palpável, quando o Orçamento alia-se ao Planejamento, surgindo daí o Orçamento-programa como especialização.

Na prática, opera como ferramenta de ligação entre os sistemas de planejamento e finanças tornando possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, colocando os planos em função dos recursos financeiros disponíveis.

Assim, o Orçamento faz com que o planejador tenha segurança em face das disponibilidades dos recursos financeiros.

Desta forma, o Orçamento apresenta-se fundamentalmente como o instrumento de que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, como um curso de ação e um programa operacional.

Nessa firmeza de princípios e propósitos, dado o entendimento expendido até aqui, é que opinamos favoravelmente, ao Projeto, juntamente com as emendas nºs 50 a 58, e, ipso facto, rejeitando as demais.

É o parecer.

Sala das Comissões, em 4 de novembro de 1975.

aa) JORGE SATO — Presidente
EGON PUDELL — Relator
WILSON FORTES
TRAJANO BASTOS
DOMÍCIO SCARAMELLA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ANTONIO FACCI
AO PROJETO DE LEI Nº 132/75
ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO PARA O EXERCÍCIO
DE 1976

Senhor Presidente.

Senhores Membros.

1 — PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA NA LEI ORÇAMENTÁRIA

1.1 — Introdução.

Muito se tem discutido sobre a total viabilidade de um orçamento elaborado a base de programas, servindo como um instrumento de planejamento, nas administrações públicas.

O Orçamento por programas ou de realizações (como é praticado em muitos países desenvolvidos) exige, antes de tudo, que se esquematize os problemas, defina-se as soluções, estabeleça-se as prioridades, selecione-se as alternativas, acione-se os setores executivos, enfim, processe-se as fases de uma decisão político-financeira.

A Lei Orçamentária é o que de mais importante existe num sistema de administração governamental e como tal dever-se-á praticá-lo de maneira dinâmica, como um elo de ligação entre a necessidade e a satisfação, entre o planejamento físico e a administração financeira, e principalmente entre a identificação política e a atitude administrativa.

Todo processo decisório deve partir da premissa de aten-

der o prioritário, dirigido a um comportamento humano no sentido de uma finalidade futura, e, impreterivelmente, deverá ser global, político e social, nunca unilateral, individual, tecnocrata e esquecido do homem.

Já o "Manual de Orçamento" por Programas e Realizações", preparado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e traduzido pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, assevera:

"Muitos países, ante a necessidade imperiosa de reformular o complexo administrativo, tornando-o mais eficiente, passaram a incorporar a técnica orçamentária, como um planejamento de todo um **sistema econômico**". (Grifo Nosso).

"..., a introdução do orçamento-programa só é exequível quando as **mentalidades** estão voltadas para **metas objetivas**, devidamente mensuráveis".

"Como primeiro passo, pois, conviria, talvez, que os países em desenvolvimento dessem importância, neste método de elaboração de orçamento, ao aspecto da **formulação de programas e estabelecessem um padrão** claramente definido das **funções organizacionais**... Estas classificações de metas e funções contribuiriam de maneira acentuada para o **processo geral de adoção de decisões**". (Grifo Nosso).

Conforme ficou exposto, a técnica orçamentária é um sistema e, ao se entender como tal, dever-se-á utilizar todos os meios científicos e fatores ativos no encontro de melhores soluções.

Relegar setores que, comprovadamente, poderão vir a auxiliar no planejamento e na escolha de alternativas é não ocupar as forças vivas de um Estado, é disvirtuar um método científico.

1.2 — O Orçamento como definição.

Um planejamento é essencialmente um projeto de ação, enquanto que o Orçamento em si, é meramente operacional.

Sendo ele "modus operandi" do que foi planejado e programado a realizar, diz mais de perto ao executivo, como meio de vir alcançar as metas anteriormente propostas.

O documento orçamentário, como um sistema em si, para que venha se concretizar, terá que passar por fases bem distintas, entre as quais temos como principais:

- a — planejamento:
 - I — levantamento das necessidades
 - II — determinação de prioridades
 - III — definição das alternativas
 - IV — escolha da ação

b — viabilidades:

- I — de ação
- II — econômicas
- c — confecção do documento orçamentário
- d — controle e realização.

Ora, da maneira como é encaminhado o estudo e análise do Orçamento, ao Poder Legislativo, somente na penúltima fase, poder-se-á sentir a sua ação, meramente opinativa.

E qual o valor desta opinião? Nula, pois já se planejou, definiram-se prioridades, escolheram-se alternativas e possíveis decisões. O que adiantará a opinião legislativa? Ela é estéril e menosprezada.

Assim, também, entende o nobre Deputado Deni Lineu Schwartz, quando em recente pronunciamento, comentou:

"Pela Constituição, está o Legislativo praticamente impedido de deliberar sobre matéria Orçamentária.

Infelizmente o Texto Constitucional, que nos parece correto ao tentar impedir a transformação das Leis Orçamentárias em documentos estéreis e inviáveis, não foi complementado com atos que atribuíssem ao Legislativo a sua verdadeira função com relação a matéria."

Faltou, ..., atribuir-se ao legislador, como legítimo representante dos cidadãos, a missão, inerente ao Poder de fixar objetivos e metas de Governo".

1.3 — A validade da participação do Legislativo.

No modo que, hodiernamente, é colocado o problema, o Poder Representativo do povo não intervem substancialmente, só lhe é dado participar de uma encenação legal: opinar no que já está decidido.

Inútil fechar-se em "quatro paredes" e planejar o que deve ser feito, alienando-se do clamor popular, para quem deve ser feito.

Na consignação dos "Objetivos e Metas" contidos no OPI, Sua Excelência, o Senhor Governador do Estado, disse que o seu planejamento é baseado no II PND do Executivo Nacional, o qual tem claro o seu escopo: A META É O HOMEM.

A ligação do planejamento estadual com o do Governo Central é plausível, contudo a determinação de que o homem é a meta e negar a ele, através dos seus representantes, delinear os programas para atingir tal ideal, é deprimente.

Voltando ao Manual emitido pela ONU, encontramos:

"Um projeto pode ter origem de diversas formas. Por exemplo, pode ser solicitado pelos cidadãos, através de seus representantes no Congresso... Os membros do Congresso podem apresentar projetos com objetivos de resolver problemas locais, regionais ou nacionais...

Para conseguir autorização legislativa de um projeto prepara-se um informe "de viabilidade" (que supõe uma comparação de custo/Benefício), em que se descrevem os principais componentes físicos do projeto, benefícios esperados e a viabilidade técnica".

Também, neste aspecto, andou bem o Deputado Deni Lineu Schwartz, quando declarou:

"Tecnocratas que não caldeados pelas lutas políticas, surdos e cegos às necessidades sentidas e sofridas pelo homem, o transformam em meio, esquecidos que ele é fim em toda e qualquer ação".

A participação do Poder Legislativo na fase de planejamento e definição de alternativas e consequentes soluções, viria, além de simplificar as ações prioritárias do executivo, trazer o cunho necessário, de popularização das satisfações maiores da sociedade.

Isto é facilmente justificável, senão vejamos:

a — é o deputado que mais de perto acompanha o povo em suas necessidades e maneiras de satisfazê-las.

b — por conseguinte, ao representante popular deveria estar consignada a delineação das prioridades e definição das alternativas a serem adotadas no sentido de solucionar os problemas.

c — se a satisfação é a consequência de uma decisão administrativa dirigida a uma solução de um problema social, ao povo caberia determinar o que quer e como quer, para que a atitude não venha como imposição.

1.4 — Solução lógica.

A solução é clara e aqui nos reportamos ao nosso parecer do Projeto do OPI, quando propugnávamos pelo envio antecipado do documento de "Objetivos e Metas", o qual após estudo, definição e aprovação pelos Membros do Poder Legislativo, seria inserido como base do Orçamento ("Modus operandi" da execução).

Com isto, o documento de "Objetivos e Metas" faria, como achamos que deva fazer, parte integrante, e principal, da Lei Orçamentária.

Assim entende a grande maioria, respaldados em sentimento político-social, trazidos, até, pelos técnicos da ONU, como acima ficou demonstrado.

Só assim existirá participação do Poder Legislativo e do Povo na solução de seus problemas, praticando-se democracia.

2 — O NOSSO ORÇAMENTO

2.1 — A técnica.

A Mensagem governamental explica: "Nos anexos, ..., Vos-

nas Excelências encontrarão as informações a uma análise mais consistente,”

Analisar o quê? para quê?

O tecnicismo é estonteante para quem quer encontrar formas de viabilidade da satisfação social, precipuamente, quando se sabe que de nada adiantará uma análise acurada.

Assim também entende o Deputado Deni Lineu Schwartz:

“Não houve a participação política na fixação dos fins. Qual a razão e utilidade de sua interferência na determinação dos meios?”

Isto não é tese oposicionista, pois o setor especializado da ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, elucida:

“... o caráter operacional de um orçamento governamental e suas vinculações com o planejamento, em sua boa parte, permanecem ocultos.” (grifo nosso).

“Por outro lado, a classificação de gastos, de acordo com o objeto da despesa e segundo Unidades administrativas, dificulta a identificação dos programas e dos projetos, e, ademais, não guarda relação com o custo dos insumos principais do trabalho realizado. Em outras palavras, o orçamento não oferece informações sobre o que o governo está realizando e o que obtém em troca do dinheiro dispendido.

A falta de informação reduz a utilidade desse método de gestão do orçamento, inclusive para o estudo por parte do legislador e correspondente aprovação dos créditos”. (grifo nosso).

2.2 – Os fechamentos dos quadros

Já acima foi dito que a técnica oculta o planejamento e, consequentemente esconde a execução e deturpa o controle.

São quase 800 (oitocentas) páginas para que nada se possa mudar, substancialmente.

Fecham-se quadros, mas não se atende às vinculações populares, tudo dentro da “encenação” nada prática.

3 – A ANÁLISE

3.1 – O Prioritário Relegado.

Aqui nós reportamos o contido no item 5. “Um Problema em Análise” de nosso parecer ao Projeto do OPI, quando nos ativemos ao problema penitenciário.

Ressalte-se que o mesmo foi devidamente “APROVADO”.

3.2 – “E/OU OUTROS”

Não é preciso muita atenção para constatararmos o quanto é desnecessário a participação do Legislador no Orçamento, pois o mesmo é um amontoado de “armadilhas”, entre as quais devemos ressaltar o “E/OU OUTROS” que encontramos numa série de páginas, determinando “atividades” e “projeto”. (grifo nosso).

Para que determinar obra, atividade ou projeto se se pode fazer qualquer outra que não consta da discriminação”.

3.3 – As “Super-Atividades”

Existem dois programas na Unidade de “Encargos Gerais do Estado” “sui generis”, senão vejamos (página 459).

A – ATENDIMENTO A PROJETOS E ATIVIDADES ESPECIAIS

“Exercer a função de suporte financeiro e projetos que não tenham algumas de suas despesas previstas na programação... ,” e das subvenções concedidas pelo governador do Estado”.

Valor orçado: Cr\$ 98.000.000,00.

B – PROGRAMAÇÃO ESPECIAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL

A descrição desta atividade é de tal modo inexplicativa, que engloba tudo, mexendo inclusive em funções específicas de Secretarias do Estado, pois refere-se a agro-pecuária, indústria, agro-indústria, transporte, elevação da renda interna, desenvolvimento econômico... .

Valor orçado: Cr\$ 225.200.000,00.

Ora, somando estes, o valor supera ao montante orçado para os Poderes Judiciário e Legislativos juntos, os quais tem especificação e especialização e não alonga a praticidade, como os acima expostos.

3.4 – Pagamento de Rodovias Concluídas.

Na página 662 do Projeto, vale como citação a Programação do DER:

“Pagamento de rodovias já concluídas. Concluir pagamento da PR-90 – Porecatu-Porto Capim; e/ou outras.. (grifo nosso).

3.5 – O Super Poder.

A lei em si, obedece aos padrões de “Maleabilidade” administrativa pois existem 4 (quatro) artigos que autorizam o Poder Executivo dispor como quiser do Orçamento para execução, sem que o Legislativo possa intervir: Artigos 4º, 5º, 6º e 9º.

O quinto por exemplo, dá autorização ao Poder Executivo em realizar operações de crédito no valor de Cr\$ 1.400.000.000,00 (hum bilhão e quatrocentos milhões), ou seja mais 6 (seis) vezes dos totais orçados aos dois outros poderes.

4 – CONCLUSÃO

4.1 – Participação dos Representantes do Povo.

É de uma nulidade a toda prova, pois a substância orçamentária ele não pode alterar, os planos, pressupõe-se, serem aqueles que o Governador planejou, e só.

4.2 – O Tecnicismo.

É utilizado como máscara para não trazer à baila os erros de planejamento, os futuros enganos na execução, e a diluição dos controles mensuráveis.

4.3 – O Poder que se Autoriza.

Ao aprovarmos o presente plano de Lei delegamos autoridades hipertrofiadas ao Poder Executivo, de tal monta que, achamos nós, desnecessário o controle futuro pelo Legislativo.

4.4 – Os Enganos Técnicos.

Pelo que consta no item 3, que supra expomos, os técnicos se enganaram em colocar discriminações em projetos e atividades de tal forma que se torna, meramente, declarativo qualquer indicação específica.

5 – EMENDAS

5.1 – Reservamo-nos.

No direito de opinar, oportunamente, nas emendas.

6 – PARECER

6.1 – Considerando-se.

a – O pressuposto, eventual, da boa intenção na Administração Estadual;

b – A não aprovação do presente adveria em problemas maiores, na continuidade de programas em andamento, caso da própria reforma administrativa;

c – A pretensão do Legislativo não é causar entraves administrativos, mas sim, participar do processo, popularizando-o.

6.2 – Somos

Pela APROVAÇÃO do presente plano de lei.

Sala das Comissões, em 04 de novembro de 1975.

a) ANTONIO FACCI – Deputado Estadual

CONCLUSÃO:

Pela aprovação do Projeto de Lei e das Emendas nºs 4, 25, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58.

Comissão de Orçamento em 4 de novembro de 1975.