



Anais da Assembléia

AVULSO

CURITIBA, QUARTA-FEIRA, 15 DE OUTUBRO DE 1980

ANO VI

Atos das Comissões:

COMISSÃO DE ORÇAMENTO Parecer ao Projeto de Lei n.º 123/80

Designado a relatar o Projeto de Lei n.º 123/80, por força do disposto no § 6.º, da Resolução n.º 11/60 e em consonância com os dispositivos da Resolução n.º 17/67, ambas deste Poder, faço de acordo com o ponto de vista vencedor.

1. Introdução.

O nobre Deputado que, com muita dignidade, me antecedeu na apreciação da matéria, concluiu pela rejeição do Projeto de Lei n.º 123/80, alegando em suas conclusões que:

"1 — O Orçamento Plurianual de Investimentos se origina de Plano Geral de Governo não apreciado pelo Legislativo Estadual.

2 — O OPI não preenche o estatuído pela legislação, em especial o § 2.º do artigo 33 da Constituição Estadual.

3 — O OPI não guarda qualquer relação com o anteriormente proposto, tornando-se, portanto, documento inócuo."

Para melhor encadeamento do presente relatório, devemos expender nosso entendimento dentro da ordenação proposta no parecer rejeitado.

Assim, a análise das conclusões oferecidas serão examinadas em seqüenciais considerações.

2. Apreciações.

Ao contrário do afirmado, o Plano Geral de Governo esteve ao alcance da deliberação deste Poder, quando da tramitação do Projeto que gerou a Lei n.º 7246/79, constante especificamente nas fls. 27 a 123, da Mensagem Governamental n.º 98/79.

Não seria por demais ocioso repetirmos *ipsis literis* o trecho da Mensagem que diz respeito ao assunto abordado:

"Este Orçamento detalha a programação governamental concebida para o período e expressa, ao nível de programas e sub-programas, no Plano de Governo, o qual lhes apresento sob forma que se afigurou como a mais adequada ou seja, precedendo o Orçamento Trienal. Considerei conveniente e integrativo o procedimento de reunir em um só documento o Plano e o Instrumento que o particulariza..."

(fls. 3 - OPI - 1980/82) (grifo nosso)

Mesmo que se entendesse como exposição de motivos, é meridianamente clara a sua anexação ao Projeto de Lei discutido por esta Casa, tornando-se, portanto, parte integrante da Lei n.º 7246/79.

Assim, acredito desvanecer-se a afirmação contida no parecer anterior.

Ademais, nota-se ter-se obedecido aos termos da legislação pertinente oferecendo-se, ainda, além dos aspectos formais, detalhamento completo abrangendo não somente a projeção das despesas de Capital, mas também, das despesas correntes, por Projeto ou atividade segundo a Classificação Funcional Programática.

De outra parte, vale referir que a legislação que rege a espécie é grandemente elástica, normente por se tratar de Lei Ordinária que tem, a cada ano, pelos próprios Projetos aprovados e sancionados, revogado, expressamente, as disposições que os contrariam.

A segunda conclusão do ilustre Deputado que me precedeu merece, também, data venia, urgente reparo quando afirma

que o Orçamento Plurianual de Investimentos não preenche o estatuído na legislação, em especial o § 2.º do artigo 33 da Constituição Estadual.

Ora, o mencionado parágrafo 2.º, estatui: "Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Orçamento Plurianual de Investimentos ou sem prévia Lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do Orçamento, durante o prazo da sua execução."

Se a meta foi buscar investimentos que estão sendo realizados, invocando desamparo legal, note-se que a Lei n.º 7246/79 está em pleno vigor, autorizando a realização de todo o orçamento no OPI 1980/82.

Se a intenção foi a de apontar investimentos previstos no OPI 81/83, objeto deste Projeto, não constantes da programação anterior, a aprovação deste instrumento dará validade ao pretendido.

Por outro lado, o OPI aprovado relaciona-se perfeitamente com o ora proposto, tendo corrigidas as previsões de dispêndios, mas obedecendo totalmente ao Plano Geral apresentado anteriormente.

Há que reconhecer que é prerrogativa do Poder Executivo a distribuição dos recursos e dos dispêndios fixados, podendo realocá-los desde que não se alterem os valores totais estabelecidos para cada exercício, percebendo-se, também, a necessidade de ser estabelecida a correção monetária dos dois últimos exercícios do triênio, o que é feito, ou no Orçamento Anual ou sob forma de nova proposta plurianual.

Adite-se, ainda, que o Orçamento Plurianual de Investimentos será, sempre, considerado reajustado em decorrência de créditos abertos no exercício, sendo simples lembrar que a alteração aventada no parecer anterior só pode ter ocorrido em função desse pressuposto, já que a Assembléia Legislativa, quando da tramitação do Orçamento Geral do Estado, concedeu a devida autorização.

3. CONCLUSÕES

Resta-nos concordar em ínfima parte com o relatório do nobre Deputado Deni Schwartz, especificamente na inocuidade do documento, pois verifica-se, sem necessidade de uma análise mais profunda, que na realidade os Orçamentos Plurianuais manifestam, exclusivamente, um rol de intenções.

De outro lado, os seguidos congressos e simpósios patrocinados pelo Ministério do Planejamento e pela Associação Brasileira de Orçamento Público, têm concluído, em opinião quase generalizada, que a sistemática atualmente utilizada em relação aos OPIs não atinge o propósito de servir de instrumento para a implementação do processo integrado de planejamento e orçamento, pela dificuldade de previsão da efetiva disponibilidade de recursos para diversos exercícios e pelas freqüentes alterações nas decisões governamentais em consequência de situações conjunturais ou político-administrativas.

Cabe, aqui, o registro de que, apesar da obrigatoriedade da elaboração do OPI em todos os níveis de Governo, uma parcela expressiva dos municípios brasileiros, notadamente do Paraná, principalmente aqueles de pequeno porte, descumpra o mandamento Constitucional, ou, quando o faz, é de forma absolutamente desinteressada.

No entanto, o Poder Executivo elabora o Orçamento Plurianual de Investimentos e o faz de forma adequada, estabelecendo metodologia padronizada e utilizando-o como instrumento de planejamento.

Assim, não há como obstar a sua aprovação, mesmo por-

que, se aprovado o Projeto, prevaleceria a proposta, o que redundaria no mesmo efeito.

Parecer favorável.

Sala das Comissões, em 14 de outubro de 1980.

aa) ANTÔNIO FACCI

EGON PUDELL

GILBERTO CARVALHO

DARCY DEITOS - Voto Vencido

AUGUSTO CARNEIRO

FRANCISCO ESCORSIN

COMISSÃO DE ORÇAMENTO

Voto em Separado

I - INTRODUÇÃO

Dentro do pressuposto de atendimento aos preceitos legais, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Paraná envia para exame e deliberação do Poder Legislativo um Orçamento Plurianual de Investimento, atualizando valores relativos aos anos de 1981/82 e complementando com os do exercício de 1983.

No contexto dos parâmetros legais, os principais dispositivos que tratam de tão importante matéria são os seguintes: Constituição, Ato Complementar n.º 43/69, Lei n.º 4320/64 e a Lei Estadual n.º 5982/69.

Assim, o § 2.º do artigo 33 da Constituição Estadual assevera:

“§ 2.º - Nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Orçamento Plurianual de Investimento ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução.”

O Ato Complementar n.º 43/69 e a Lei n.º 4320/64, disciplinam as situações, dentro do complexo programático e orçamentário, regulamentando a maneira de apresentação do Orçamento Plurianual de Investimento.

A Lei Estadual n.º 5982 de 04 de agosto de 1969, alterada pela Lei n.º 6206 de 13 de junho de 1971, no seu artigo 1.º, clarifica:

“Art. 1.º - A ação governamental se orientará por planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social, norteando-se segundo planos e programas e compreenderá a elaboração dos seguintes instrumentos básicos:

a - Plano Geral do Governo

b - Programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual

c - Orçamento Plurianual de Investimento

d - Orçamento anual

e - Programação Financeira de Desembolso”

II - CONSIDERAÇÕES

1. Pela Lei Estadual n.º 7246 de 16/11/79 foi aprovado o OPI para o triênio 1980/82 e neste diploma legal em nenhum de seus artigos há menção de aprovação do Plano Geral do Governo e dos Programas Gerais, Setoriais e Regionais de duração plurianual.

Observa-se que o Excelentíssimo Senhor Governador na sua Mensagem n.º 98/79, na qual encaminhou o anteprojeto de lei, que deu origem à Lei supracitada (7246/79) destacou:

“... Considerei conveniente e integrativo o procedimento de reunir em um só documento o Plano e o instrumento que o particulariza em ações financeiramente quantificadas em termos de usos e fontes de recursos...”

Obviamente tal consideração não supre a necessidade de atender os claros dispositivos legais da Lei Estadual n.º 5982 de 04/08/69, citada no início da Mensagem Governamental, e que dedica diversos artigos definindo o procedimento no processo legislativo para deliberação, do Poder Legisferante, no Plano Geral de Governo e dos Programas Gerais, Setoriais e Regionais de duração plurianual, inclusive estabelecendo prazos diversos dos previstos para a apreciação do Orçamento Plurianual de Investimentos.

Não encontramos outro instrumento legal que tenha aprovado o citado Plano Geral de Governo ou os Programas Gerais Setoriais e Regionais de duração plurianual.

2. Com o intuito de uma análise mais profunda do documento colocado à nossa apreciação, comparamos as previsões para os anos de 1981 e 1982, constantes da Lei Estadual n.º 7246 de 16 de novembro de 1979 (Orçamento Plurianual de Investimentos 1980/1982), com as do Projeto de Lei n.º 123/80 (Orçamento Plurianual de Investimentos 1981/1983), no que diz respeito às funções e às correções dos valores em cada uma, originando o Quadro Demonstrativo que segue: (vide página 03)

Pela comparação dos índices de aumento das previsões feitas em 1979 e 1980, para os desembolsos de 1981 e 1982, verifica-se, de imediato, que não se atendeu qualquer uniformidade com os previstos para os totais.

Transparece, nestes percentuais, a total falta de um planejamento real.

Observa-se no que se refere a função “trabalho”, aonde o percentual corretivo, para 1981 chega a ser negativo, e, para 1982, o irrisório aumento de 1,8%. Dado bastante significativo para um Governo que se implantou sob a égide “do social”.

3. Manuseando-se as folhas que compõem o: anteprojeto de lei enviado, poder-se-á constatar que em nenhum momento poderemos determinar quais as obras que efetivamente serão executadas especificamente.

É feito um relato generalizado e global dos projetos e atividades, contudo, sem o cunho de definir se determinada estrada, ponte ou escola será construída ou iniciada, pois o OPI nada mais é do que uma mera “lista global de intenções”.

Se compararmos com instrumento similar do Estado do Rio Grande do Sul, no qual se poderá verificar que determinada obra tem uma definição e dotação específica no OPI, se conclui que o planejamento governamental do nosso Estado não existe, pois de fato e de direito não se sabe o que se pretende.

Isto não só torna o OPI um documento inócuo como, principalmente, inconstitucional, ferindo o disposto no § 2.º do artigo 33 da Constituição Estadual, supra transcrito.

III - CONCLUSÃO

1. O Orçamento Plurianual de Investimento, objeto do Projeto de Lei n.º 123/80, se origina de Plano Geral de Governo não apreciado pelo Legislativo Estadual.

2. O OPI não preenche o estatuído na legislação, em especial o § 2.º do artigo 33 da Constituição Estadual.

3. O OPI não guarda qualquer relação com o anteriormente proposto, tornando-se, portanto, um documento inócuo.

IV - PARECER:

Do exposto, somos de PARECER CONTRÁRIO à aprovação do presente Plano de Lei, sob pena de a Comissão de Orçamento vir a compactuar com toda a ilegitimidade e ilegalidade demonstradas.

Sala das Comissões, em 14 de outubro de 1980.

aa) ANTÔNIO FACCI - Presidente

DARCY DEITOS - Relator

EGON PUDELL - Pela rejeição do Parecer

GILBERTO CARVALHO - Pela rejeição do Parecer

AUGUSTO CARNEIRO

FRANCISCO ESCORSIN

QUADRO COMPARATIVO

LEI Nº 7246/79 – OPI 1981/1982

E PROJETO DE LEI Nº 123/80 – OPI 1981/1983

ATUALIZAÇÃO DE VALORES EXERCÍCIOS 1981 E 1982

EM Cr\$ 1.000.000,00

FUNÇÃO	1 9 8 1			1 9 8 2		
	LEI 7246/79	P. LEI 123/80	% AUMENTO	LEI 7246/79	P. LEI 123/80	% AUMENTO
LEGISLATIVA	596	921	54,5	606	1.048	72,9
JUDICIÁRIA	1.420	2.980	109,9	1.367	3.138	129,6
ADMIN. PLANEJ.	5.600	12.362	120,8	5.809	13.477	132,0
AGRICULTURA	3.286	8.351	154,1	3.538	9.435	166,7
COMUNICAÇÕES	56	59	5,4	28	87	210,7
OFF. NAC. SEG. PUB.	2.872	5.094	77,4	2.862	4.878	70,4
DESENV. REGIONAL	1.343	4.724	251,8	1.445	4.724	226,9
EDUCAÇÃO E CULTURA	9.390	16.414	74,8	9.793	16.181	65,2
ENERG. E REC. MINERAIS	15.620	39.052	150,0	19.002	47.386	149,4
POSIÇÃO E URBANISMO	3.419	6.608	93,3	4.050	6.759	66,9
COM. E SERVIÇOS	29.920	52.373	75,0	31.228	55.978	79,3
SAÚDE E SANEAMENTO	8.982	11.013	22,6	9.052	17.694	95,5
TRABALHO	55	53	- 3,8	56	57	1,8
SIST. E PREVIDÊNCIA	4.685	8.659	84,8	5.032	8.740	73,7
TRANSPORTE	6.506	11.042	69,7	7.314	13.564	85,5
SERVA E CONTINGÊNCIA	1.600	5.500	243,8	1.600	5.500	243,8
O T A L	95.350	185.205	94,24	102.782	208.646	103,0