

AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA GENÉRICA NA LEI ORÇAMENTÁRIA DEVERIA RESPALDAR A EDIÇÃO DE DECRETOS DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES?

Luiz Paulo Corrêa da Rocha

Trabalho de Conclusão do Curso para o MBA em Formação Política e Processo Legislativo, apresentado à Escola do Legislativo da ALERJ e ao IBGEN – Instituto Brasileiro de Gestão de Negócios.

Orientador: Professor Dr. Ivan A. Pinheiro

Rio de Janeiro

2010

SUMÁRIO

1 – Introdução.....	1
2- Aspectos evolutivos do direito orçamentário.....	4
3- Estudo de Caso da realização orçamentária do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (2000-2009).....	9
3.1- O Controle Externo pelo Tribunal de Contas do Estado.....	15
3. 2- A contextualização e a discussão temática dos resultados sob o enfoque da Lei 4320/64 versus a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal de 1998.....	15
3.3- A insegurança jurídica na realização do orçamento público.....	17
3.4- A influência dos cenários econômicos no processo orçamentário.....	23
3.5- A hipótese da hipertrofia do Poder Executivo, também ser, função dos remanejamentos abstratos nos orçamentos (artigo 66 da Lei nº 4320/64).....	26
4- Conclusões.....	29
4.1- Propostas mitigadoras ao Parlamento Fluminense e ao Congresso Nacional.....	29
4.2- Limitações da pesquisa.....	31
4.3- Sugestões para pesquisas futuras na área de gestão pública.....	32

RESUMO

O processo orçamentário, após a edição da Lei nº 4.320/64, recepcionada como Lei Complementar pela Constituição Federal de 1988, vem consignando a existência de problemas e fortes distorções na execução orçamentária, fruto do artigo 66 do referido texto legal. Desse modo, o Poder executivo, com o aval do Poder Legislativo, introduz nas Leis Orçamentárias Anuais autorizações para se produzir remanejamentos significativos, de 20% a 30% do valor global do orçamento aprovado. Tais práticas chegaram a um ponto de se ter o orçamento oficial com os seus Programas de Trabalho e um segundo orçamento distinto, o executado, em que parcela significativa desses programas de trabalho são cancelados e remanejados. Infere-se que tal situação começou a ocorrer fruto da forte influência da inflação crescente e dos cenários econômicos projetados e não realizados afetando a arrecadação das receitas públicas. Utilizou-se o “estudo de caso” da execução orçamentária do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, no período de 2000-2009, nas funções Educação e Saúde e no Departamento de Estradas de Rodagem – DER-RJ, para se demonstrar, em nível de alterações orçamentárias, que o Poder Executivo tem modificado a intenção do legislador expressa quando o parlamento fluminense discutiu, emendou e aprovou a Lei Orçamentária Anual. Os resultados apontam para a necessidade imperiosa de se evitar que tais distorções continuem a ocorrer, pois estão contribuindo para hipertrofiar o Poder Executivo e diminuir as atribuições do Poder Legislativo, em desarmonia com a Constituição Federal. Conclui-se, também, existir a insegurança jurídica no processo do orçamento público, pela hipótese de inconstitucionalidade do artigo 66 da Lei nº 4.320/64. Tais fatos associados impõem ao Congresso Nacional formalizar proposta de Lei Complementar no sentido de se revogar a Lei 4320/64, substituindo-a por uma Lei de Responsabilidade Orçamentária que não mais permita o cancelamento de Programas de Trabalho aprovados na Lei Orçamentária Anual, mas permitindo as transposições, dentro de determinados limites, de um Programa de Trabalho para outro repriorizado, mantendo-se a flexibilidade e a capacidade de gestão do Poder Executivo.

Palavras-chaves: Processo orçamentário; remanejamentos; créditos suplementares; créditos adicionais; gestão orçamentária; Direito orçamentário; insegurança jurídica; inflação; cenários econômicos; hipertrofia do Poder Executivo.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programas de trabalhos cancelados nas funções Educação, Saúde e no DER-RJ Nas execuções orçamentárias anuais do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.....	11
Tabela 2 - Percentuais de Créditos Adicionais efetuados nas funções Educação, Saúde e DER-RJ nas execuções orçamentárias anuais do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.....	12
Tabela 3 - Percentuais de Créditos Adicionais efetuados e de remanejamentos autorizados nas Leis Orçamentárias Anuais para o Poder Executivo do Estado do RJ.....	12
Tabela 4 - Orçamento do Estado do Rio de Janeiro, englobando os três Poderes, percentuais de acréscimo / redução entre as dotações inicial e final e os percentuais de créditos adicionais e de remanejamentos autorizados nas LOA's.....	14
Tabela 5 - Inflações e percentuais de remanejamentos autorizados nas Leis Orçamentárias Anuais da União e do Estado do Rio de Janeiro.....	24
Tabela 6 - Comparativo dos Cenários Projetados nas Leis Orçamentárias com os Indicadores Econômicos Anuais Apurados.....	26

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALERJ	Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Arts.	Artigos
AUDESP	Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos
CF	Constituição Federal
DER-RJ	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EC	Emenda Constitucional
FSE	Fundo Social de Emergência
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IGP- DI	Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPVA	Imposto sobre a Propriedade dos Veículos Automotores
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OGU	Orçamento Geral da União
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PLC	Projeto de Lei Complementar
PPA	Plano Plurianual
SIAFEM	Sistema Integrado da administração Financeira para Estados e Municípios
SIG	Sistema de Informações Gerenciais
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TJ – RJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília

BIBLIOGRAFIA

- BARBALHO, João. Comentários à Constituição Brasileira de 1891, Brasília, Congresso Nacional, Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, 1992.
- BARBOSA, Ruy. Comentários à Constituição de 1891, volume II, arts. 16 a 40, São Paulo: Saraiva e Cia, 1933.
- MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira de 1891, com a reforma de 1925-26, Porto Alegre: Editora Livraria Globo, 1929.
- MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira de 1946, volume II, Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1948.
- MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, volume II (arts. 37-128), Livraria Boffoni.
- MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, tomo III (arts. 34-112), São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967.
- SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil, São Paulo: Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1972.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- JUNIOR, J. Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis. A Lei 4320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal, Rio de Janeiro: IBAM, 2008.
- GUEDES, José Rildo de Medeiros. Gestão Fiscal Responsável – Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, Rio de Janeiro: IBAM, 2001.
- OSÓRIO, Joaquim Luis. Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul: Comentários, Brasília: UnB, 1981.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 24ª Ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.
- ROESCH, Silvia Maria Azevedo, Projetos de Estágio e Pesquisa em Administração: Guia Prático para Estágios, São Paulo: Atlas, 2009.
- Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.
- Lei nº 4320/64 que estatui normas gerais sobre finanças públicas.
- Lei 287/79. Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Constituição Federal de 1824, 1891, 1946, 1967, CF-1988 e Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989.

Consulta Internet: José Ribamar Furtado – Créditos Adicionais versus Transposição. ([HTTP://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7715](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7715)) - 15/12/09.

Consulta Internet TCE-SP - Auditoria eletrônica de órgãos públicos – AUDESP. (www.tce.sp.gov.br) - 17/01/10.

Consulta internet: IPEA – Taxa de Inflação (www.ipea.gov.br) - 08/02/10.

Consulta Internet: Site da ALERJ (www.alerj.rj.gov.br) - 06/11/09.

Consulta Internet: Site da Câmara Federal (www.camara.gov.br) - 06/01/10.

Consulta Internet: Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo. Roberto B. Piscitelli. ([HTTP://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1)) 25/01/10.

Consulta Internet: ADI da Procuradoria Geral da República (www.pgr.mpf.gov.br) 08/02/10.

Consultas a Internet e a Intranet - Sistema SIG-SIAFEM nos meses de dezembro de 2009 e janeiro de 2010.

Adriana Mendes, Ana Maria Freitas, Alessandro Calazans, Luiz Paulo Corrêa da Rocha, Marcos da Silva Neves. Análise da gestão administrativa das funções Educação e Saúde, e do Departamento de Estradas de Rodagem – DER-RJ, do Governo do Estado do Rio de Janeiro, sob os focos do orçamento, contábil e de controle, período 2008-2009 – Trabalho de conclusão da disciplina de Contabilidade do MBA – Formação Política e Processo Legislativo, IBGEN – ALERJ, nov. 2009.

SANTOS, Jussanan Portela dos. A insegurança jurídica do orçamento público federal brasileiro, UNILEGIS, 2005.

AZEVEDO, Bernadete Menezes de. O processo orçamentário brasileiro pós 1994. Brasília, UnB, 2006.

Proposta de Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro nº 26/2003, de 22/12/2003, de autoria do Deputado Estadual Luiz Paulo, que modifica o inciso VI do artigo 211.

Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 22, de 06/06/2000, de autoria do Senador Antonio Carlos Magalhães, que: “Altera disposições da Constituição, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual” (orçamento impositivo).

Projeto de Lei Complementar do Senado, nº 229, de 28/05/09, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que regula diversos dispositivos integrantes do Capítulo II, dedicado às Finanças Públicas, que compõe o Título VI, da Tributação e do Orçamento, na Constituição Federal,

altera dispositivos da Lei Complementar 101/00, substituindo a discutida Lei nº 4.320, de 17/03/1964, que estatui normas gerais sobre finanças públicas.

Projeto de Lei Complementar do Senado, nº 248, de 04/06/2009, de autoria do Senador Renato Casagrande, que Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a qualidade na gestão e dá outras providências.

Parecer S/N, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009, que estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável, e dá outras providências, e o Projeto de Lei do Senado nº 248 de 2009, que estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a qualidade na gestão e dá outras providências, do Relator Senador Arthur Virgílio.