

Processo: 23118.001730-2013-39

Parecer: 333/CONSAD

Assunto: Projeto de Descentralização da Execução Orçamentária e Financeira na Fundação Universidade Federal de Rondônia.

Interessado: Pró-reitoria de Planejamento – Universidade Federal de Rondônia.

Relator: Conselheiro Prof. Dr. Fabrício Moraes de Almeida.

I – DO RELATÓRIO:

No processo n. **23118.001730/2013-29**, o assunto é **“PROJETO DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA”**. A lógica de ordenamento documental no processo encontra-se a seguir:

1. PROJETO DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (folhas 01 até 24);
2. DESPACHO N. 0246/PROPLAN/2013, assunto: Projeto de Descentralização Orçamentária e Financeira na UNIR à Reitoria, de 27 de junho de 2013 de 2013 (folha 25);
3. DESPACHO N 785/GR/2013 de 28 de junho de 2013 que: “De acordo. Para submissão do CONSAD, a fim de proceder análise e deliberação” (folha 26);
4. DESPACHO “A Presidência da Câmara de Administração, Orçamentos e Finanças – CAOF Cons. Theophilo de Souza Filho” em 04 de julho de 2013. “Ao Conselheiro Prof. Dr. Orestes Zivieri Neto, para análise e parecer” (PVH 05/9/2013). (folha 27);
5. DESPACHO/0071 “Ao conselheiro Orestes Zivieri Neto” (folha 28);
6. “Parecer: ”, Relator: Cons. Orestes Zivieri Neto, Rolim de Moura, 11 de outubro de 2013 (folhas 29 até 31);
7. Memorando n. 287/2013-DCRM/UNIR em 15 de Outubro de 2013; Da: DIREÇÃO DO CAMPUS DE ROLIM DE MOURA; PARA: SECONS-CAOF; “Encaminhamos em anexo, o **processo: 23118.001730/2013-39**, requerente Osmar Siena, para as devidas providências”. (folha 32);
8. Parecer 303/CAOF em 04/12/2013; “Assunto: Projeto de Descentralização da Execução Orçamentária e financeira 2013” com **“Parecer da Câmara:** Na 51ª ordinária sessão, de 03/12/2013, a Câmara acompanha o parecer 303/CAOF, cujo relator é FAVORÁVEL à aprovação da matéria”.
9. Despachos do DRH, de 28/09/2012 e 03/10/2012 (verso f. 10);

10. Parecer 303/CAOF (folhas 34 até 36);
11. Ato Decisório n. 165/CONSAD, de 18 de dezembro de 2013;
12. Despacho/00350 em 18 de dezembro de 2013.



II – DA ANÁLISE:

Inicialmente, entende-se que o orçamento tem enorme potencial para a transformação qualitativa da gestão pública, tanto no nível macro quanto no nível organizacional. Dessa forma, além das questões macroeconômicas que têm predominado no entorno do debate sobre orçamento público, como as limitações decorrentes da rigidez orçamentária, é fundamental por foco na qualidade da gestão orçamentária exercida no nível das distintas organizações governamentais que compõem o conjunto do setor público. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) apresenta regras instituídas para sanear as contas públicas e restringir o endividamento, com a fixação de metas fiscais para o controle de receitas e despesas, nos três níveis de governo e no âmbito dos três poderes, que respalda a cruzada nacional em prol da disciplina fiscal em amplo espectro.

Se por um lado o reforço incremental do orçamento pode ensejar uma leitura positiva, no sentido de que resulte no processo de democratização da sociedade brasileira, por outro sinaliza para o desafio que o governo enfrenta para prospecção de medidas que requeiram acentuadas mudanças na distribuição dos recursos orçamentários disponíveis para lidar com as marcantes discrepâncias na distribuição de renda no país. De acordo com CUNHA (2005), existem aspectos críticos associados à elaboração orçamentária, isto é:

"Falta de informação e prazos adequados para os elaboradores do orçamento; falta de conhecimento técnico dos usuários no sentido de repassar as necessidades aos elaboradores; dificuldade de se estabelecer propósitos que atendam as necessidades prioritárias; a não participação da sociedade civil; desconhecimento da legislação; desconhecimento dos recursos disponíveis; adaptação das finanças e contabilidade à concepção do planejamento; conhecimento das expectativas da clientela; critérios para fixação de tetos financeiros; falta de clareza da missão, estratégias, produtos e resultados; pouca flexibilidade para adequação posterior; centralização; alternância dos envolvidos; cultura do "corte"; superestima dos recursos e orçamento "pró-forma" (CUNHA, 2005).

Dessa forma, o grau de planejamento nas organizações, deve ser o alimento para a elaboração das propostas orçamentárias. Em diversos casos a própria elaboração da proposta orçamentária constitui o único esforço de planejamento.

Já para os aspectos críticos associados à aprovação orçamentária, CUNHA (2005), identifica e caracteriza os seguintes:

"Desconhecimento de métodos e critérios utilizados para aprovação do orçamento; compatibilizar as visões técnica e política, interesses e prioridades; desequilíbrio entre receitas/fontes de financiamentos e despesas; pressão popular (conselhos, associações, federações etc); conciliação dos diversos interesses que compõem a organização; quebrar resistências a ser corresponsável nas transformações; centralização do processo decisório; comprometimento com a decisão final sobre a proposta orçamentária" (CUNHA, 2005).

E, ainda, de acordo com CUNHA (2005), os aspectos críticos associados à execução orçamentária, são: *"corte orçamentário e desconhecimento de critérios, centralização das decisões; necessidade de flexibilização orçamentária; comprometimento com o planejado: adequação de ações e capacidade de gestão."*

Portanto, é notória, a necessidade de **COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA** em torno da execução orçamentária, ou seja, é fortemente conexas com a capacidade de gestão nas organizações. Em síntese, os problemas de planejamento orçamentário iniciam em nível macroscópico na elaboração da proposta orçamentária e terminam na compra de papel higiênico pelas organizações, na cauda do sistema.

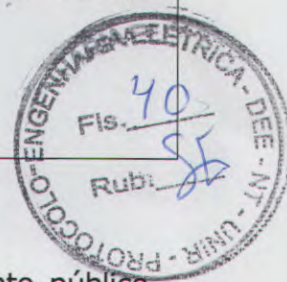
E de acordo com CUNHA (1999), o orçamento como expressão legal é, geralmente, a única perspectiva sob a qual é percebido em diversas organizações. E os seus significados como "processo de escolhas" e como "instrumento de gestão" têm sido bastante ignorados. E de acordo com CUNHA (2005), todo sistema orçamentário, incluindo os mais rudimentares, compreendem os processo abaixo:

Quadro 1 – Processos do sistema orçamentário.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	CONTROLE GERENCIAL	CONTROLE OPERACIONAL
Determinação de objetivos; Avaliação de cursos de ações alternativos; Seleção dos programas; Mais vinculado à elaboração orçamentária.	Transformação de objetivos e metas numa programação específica. Atribuição da programação às unidades organizacionais. Obtenção de recursos humanos e materiais. Estende-se por todo o ciclo orçamentário.	Processo de garantir que o pessoal operacional execute os planos estabelecidos por seus superiores. Predomina durante a execução orçamentária.

Fonte: CUNHA, 2005.

E a lógica da atual concepção do modelo de planejamento e orçamento público, deve conectar a visão estratégica e o desenvolvimento de ações para a implementação das prioridades para alocação de recursos. E o agente público deve evitar a exacerbação de ações adicionais que acabe inviabilizando a implementação das ações prioritárias,



dessa forma, inibir desvios quanto aos resultados a serem alcançados (METCALFE, 1993).

No "Projeto: Descentralização da Execução Orçamentária e Financeira" da PROPLAN (2013) apresenta-se que:

"Tais questões não seriam tão impactantes não fosse a fragilidade interna representada até aqui pelo quadro reduzidíssimo de servidores, situação há anos vivida na instituição. Uma das causas de agravamento dessa fragilidade pode estar relacionada ao aumento de Unidades e à adesão pela Universidade, ao longo do tempo - de forma voluntária ou compulsória - a programas e ações que demandavam "estrutura" e pessoas para implantação dos respectivos projetos e/ou programas, sem a devida análise prévia da real capacidade instalada na UNIR para suportar tais demandas." (PROPLAN, 2013).

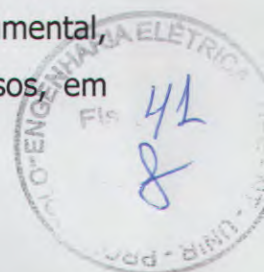
De fato, está demonstrada a fragilidade interna de pessoal operacional para executar os planos estabelecidos. Além disso, está aparente a insuficiência da capacidade instalada na UNIR para suportar as demandas.

E a Descentralização da Execução Orçamentária e Financeira tem seu amparo no Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967) que destaca no 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.*

Ao contrário, a proposta de "Projeto: Descentralização da Execução Orçamentária e Financeira" da PROPLAN (2013) que demonstra os indícios de insegurança, morosidade e subjetividade administrativa, próximo dos problemas, mas distante das soluções que implica o caminho para a ineficácia e a ineficiência administrativa.

E a delegação de competência está prevista no Decreto n. 83.937, de 6 de setembro de 1979 no "Art 1. - *A delegação de competência prevista nos artigos 11 e 12 do Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, Terá por objetivo acelerar a decisão dos assuntos de interesse público ou da própria administração.*"

De acordo com Silva et al. (2012), na Constituição Federal, a autonomia da gestão financeira das universidades federais, está consagrada de forma clara e objetiva, em seu artigo 207, isto é, as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL. 2006). E a dimensão da autonomia financeira e patrimonial proporciona às universidades a gerência dos recursos alocados à sua disposição, compreendendo a tarefa de elaboração de seus planejamentos, execução e reestruturação de seu orçamento. E a autonomia financeira, de caráter instrumental, outorga à universidade o direito de gerir e aplicar seus próprios bens e recursos, em



função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados (Silva et al., 2012).

Na descentralização proposta pela PROPLAN (2013) há o envolvimento das unidades gestoras de um mesmo órgão, isto é, a descentralização interna, também chamada de provisão. E destaca que:

“Os gestores, ou seja, o ordenador de despesa, gestor financeiro, responsável por licitação, pela administração de bens e serviços decorrentes da execução descentralizada, como qualquer outro gestor, responde integralmente pelos atos e fatos perante os órgãos de fiscalização e controle. Portanto, a execução descentralizada implica em responsabilização do gestor pelo montante dos recursos descentralizados.” (PROPLAN, 2013).

Ressalta-se que a descentralização interna (PROPLAN, 2013), não é garantia de resposta ágil por parte das unidades às demandas crescentes das atividades final da IFES em Rondônia.

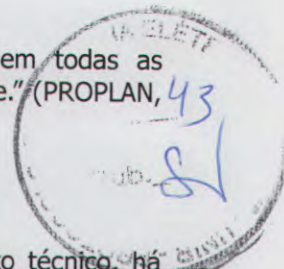
A garantia da resposta ágil encontra-se nos procedimentos de execução financeira, os mais adequados, que possibilite que o Sistema Orçamentário e Financeiro preste eficiente apoio aos órgãos de atividade fim, além disso, deve ser observado às características dos órgãos da Fundação Universidade Federal de Rondônia e respectivas atribuições.

E para atingir metas, é imprescindível que o fluxo de dados e informações das unidades executoras para os órgãos dos Sistemas Orçamentários, Financeiro e Patrimonial sejam confiáveis e padronizados. A norma de execução financeira propicia a necessária padronização de procedimentos que permita um permanente fluxo documental para contabilização, utilizando critérios uniformes de registro e escrituração, gerando informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais. E fornecer segurança ao gestor na execução orçamentária e financeira dos recursos sob sua responsabilidade. E a despesa pública obedece às fases processuais que a Lei n. 4.320/1964 descreve em seu texto. Portanto, é necessário e suficiente que a Fundação Universidade Federal de Rondônia regulamente sua execução orçamentária e financeira criando uma: **NORMA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**, constituindo um importante instrumento de apoio à consecução dos processos orçamentários.

O projeto de descentralização interna apresentado pela PROPLAN (2013) transfere responsabilidade integral aos gestores pelos atos e fatos das UNIDADES GESTORAS EXECUTORA – (UGE's) e:

“Estima-se equipe composta de no mínimo 6 pessoas por UGE para desenvolvimento das atividades (ressalvadas as excepcionalidades existentes): (i) licitação e gestão de contratos e de serviços; e (iii) execução orçamentária e

financeira. Isto não significa a lotação de mais 06 servidores em todas as Unidades, visto que algumas já possuem grupo mínimo em atividade." (PROPLAN, 2013)



Além disso,

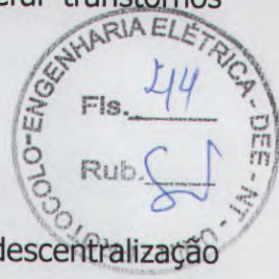
Considerando o princípio da segregação de funções e conhecimento técnico, há exigência de que um dos membros da equipe seja Contabilista (com CRC) – Contador ou Técnico em Contabilidade com CRC. No entanto, isto não implica não implica necessariamente a lotação de um necessariamente a lotação de um a lotação de um profissional em cada UGE profissional em cada UGE profissional em cada UGE, embora desejável, pois um mesmo profissional poderá ser designado para responder pelas Conformidades de mais de uma UGE. Para as Unidades que não possuem em seu quadro este profissional, o trabalho de conformidade poderá ser assumido por Servidores lotados na Unidade de Execução Central (PROPLAN e DIRCOF). (PROPLAN, 2013).

Mas não há descrição do processo (CONTROLE GERENCIAL) pelo qual se assegura que os recursos serão usados eficiente e eficazmente no cumprimento dos objetivos organizacionais. Além disso, não há processo (CONTROLE OPERACIONAL) pelo qual se assegura que as tarefas específicas serão desempenhadas eficiente e eficazmente. Portanto, há fragilidades e inconsistências no projeto de descentralização interna da PROPLAN (2013) que podem implicar aumento da morosidade, perdas de prazos, confusão administrativa e dano ao erário.

A PROPLAN ao invés de dimensionar a transferência perversa de responsabilidade, deve conjecturar uma proposta de sistema de orçamento moderno, utilizando, por exemplo, a estrutura do "cubo orçamentário", CUNHA (1994), que evidencia os elementos críticos da modernização da gestão do orçamento organizacional: especificação de propósitos, detalhamento dos objetivos de gastos etc. Isto é, a especificação dos propósitos organizacionais em seu nível de maior agregação. Em síntese, a construção do "cubo orçamentário" deve começar pela formulação da "estrutura de programação" da IFES. E o sistema orçamentário moderno pressupõe a alocação dos recursos disponíveis em 03 estruturas. Duas dessas estruturas estão evidenciadas no "cubo orçamentário": a estrutura de programação (os propósitos) e a estrutura econômica (os objetos de gasto). E ainda, a estrutura orgânica, isto é, as subunidades organizacionais que formulam e programam as ações (projetos e atividades).

Destarte, o projeto de descentralização da PROPLAN (2013) não alinha elementos-chave para o estabelecimento de unidades de mensuração sobre o uso dos recursos disponíveis na organização – **EFICIÊNCIA** – e sobre o cumprimento das metas anuais e plurienais – **EFICÁCIA**. E pressupõe-se ausência de esforço da PROPLAN (2013) na quantificação da efetividade e da eficácia. Portanto, é apenas um **projeto elementar** de

transferência de responsabilidade para os gestores da UGEs que pode gerar transtornos administrativos e causar dano ao erário.

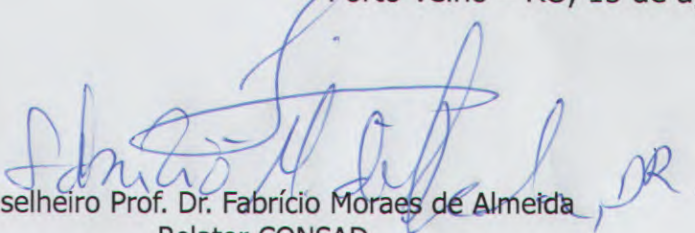


III – PARECER DO RELATOR:

Diante do exposto, considerando as fragilidades na proposta de descentralização interna da PROPLAN (2013) sou de parecer **DESVAFORÁVEL** a implantação do projeto e **RECOMENDA-SE:**

- (i) Regulamentação interna da execução orçamentária e financeira da Fundação Universidade Federal de Rondônia através de uma: **"NORMA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA"**;
- (ii) Elaboração e Implantação da Matriz de Descentralização de Recursos da Fundação Universidade Federal de Rondônia, aonde parte da responsabilidade da gestão dos recursos é transferida aos departamentos didático-científicos com o objetivo de também dinamizar os processos internos com o pressuposto de que os departamentos conhecem a real hierarquia de suas necessidades e poderão gerenciar os recursos contribuindo para o aumento da eficiência do gasto do recurso público. A partir da aprovação do plano de aplicação dos recursos, a execução financeira é de responsabilidade de cada departamento, fortalecendo o **CONTROLE OPERACIONAL**.
- (iii) A DTI deve desenvolver um sistema de informação, para elaboração/dimensionamento/aprovação/acompanhamento do plano de aplicação de recursos dimensionados pelos departamentos, fortalecendo o **CONTROLE GERENCIAL**;

Porto Velho – RO, 15 de agosto de 2014.


Conselheiro Prof. Dr. Fabrício Moraes de Almeida
Relator CONSAD