



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÕES
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

ORÇAMENTO PÚBLICO

PROCESSO LEGISLATIVO E O INSTITUTO DE REMANEJAMENTO DE RECURSOS

ORIENTANDO: JOSÉ DIOGO PINTO NASCIMENTO

ORIENTADORA: PROF. ^a MARIA CRISTINA VIDOTTE BLANCO TARREGA

GOIÂNIA-GO
2022

JOSÉ DIOGO PINTO NASCIMENTO

ORÇAMENTO PÚBLICO

PROCESSO LEGISLATIVO E O INSTITUTO DE REMANEJAMENTO DE RECURSOS

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicações, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).
Prof.^a Orientadora: Doutora Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega.

GOIÂNIA-GO
2022

JOSÉ DIOGO PINTO NASCIMENTO

ORÇAMENTO PÚBLICO

PROCESSO LEGISLATIVO E O INSTITUTO DE REMANEJAMENTO DE RECURSOS

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Doutora Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega. Nota

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Titulação e Nome Completo Nota

As várias pessoas que possibilitaram que pudeste eu chegar aqui,
Algumas não mais presentes,
Mas que sempre carregarei em meu coração.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento deste trabalho de conclusão contou com ajuda de diversas pessoas, as quais agradeço:

A o meu pai, um homem presente, no país onde o homem que aborta mais.

A minha mãe, por todo seu amor e desempenho em me proporcionar felicidade.

A Doutora Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega, que por meses me acompanhou e orientou com afinco e dedicação, dando todo o auxílio para o desenvolvimento deste trabalho.

A professora Maria Nivia, ao qual tive o imenso prazer de ser aluno e que me fez apaixonar ainda mais pelo curso de Direito.

Aos meus amigos João Alexandre e Lucas Lima, que desde o primeiro período estiveram comigo, fornecendo apoio e tornando a caminhada mais leve e prazerosa.

As algumas outras pessoas, que passaram por minha vida e deixaram uma marca, que me possibilitaram estar aqui, mas não mais presentes.

EPIGRAFE

“[...] De um modo geral aceita-se que nenhuma atividade pode ser levada a cabo com sucesso por um indivíduo que esteja preocupado, uma vez que, quando distraída, a mente nada absorve com profundidade, mas rejeita tudo quanto, por assim dizer, a assoberba. Viver é a atividade menor importante do homem preocupado, no entanto, nada há mais difícil de aprender; por todo o lado, encontram-se muitos instrutores das outras artes: na realidade, algumas destas artes são captadas tão intensamente por simples rapazes que assim podem ensinar. Mas aprender a viver exige uma vida inteira e, o que te pode surpreender ainda mais, é a necessária uma vida inteira para aprender a morrer.

Tantos dos mais ilustres homens puseram de lado todos os seus embaraços, renunciando a riqueza, negócios e prazeres e tomara como único alvo até ao fim das suas vidas, saber viver.

Contudo, muitos deles morreram a confessar que ainda nada sabiam – muito menos saberão os outros. Acredita em mim: é marca de um grande homem, daquele que está acima do erro humano, não permitir que o seu tempo seja esbanjado: ele tem a mais longa vida possível simplesmente porque todo o tempo que tinha disponível o devotou inteiramente a si. Nada do seu tempo é desperdiçado ou negligenciado, nada do seu tempo fica sob controlo de outrem; ao ser guardião extremamente zeloso do seu tempo, nunca encontrou nada que merecesse a troca. Assim, ele tem tempo suficiente; mas aqueles em cujas vidas o público faz grandes devassas inevitavelmente têm muito pouco de seu.”

Sêneca, Em “Sobre a Brevidade da Vida”

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar um estudo sobre o orçamento público, voltado para a morosidade do processo legislativo e o instituto do remanejamento de recursos. O orçamento está presente no cotidiano de todo cidadão, não diferente é o Estado, contudo, em se tratando do Estado, este utiliza de dinheiro público, desta forma, deve haver maior zelo e cuidado para sua administração, sem abandonar a celeridade devida para ter a eficácia necessária. O método de pesquisa utilizado no trabalho foi o de pesquisa bibliográfica. Da análise, restou que o processo legislativo é moroso, que o instituto de remanejamento de recursos encontra-se em desuso. Foi apresentado Projeto de Emenda Constitucional, a fim de reverter a situação de desuso do instituto de remanejamento de recursos, além de proporcionar celeridade e efetividade em sua utilização.

Palavras-chave: Orçamento Público. Remanejamento. Processo Legislativo Orçamentário.

ABSTRACT

The present work aims to present a study on the public budget, focused on the length of the legislative process and the institute of resource reallocation. The public budget is present in the daily life of every citizen, no different is the State, however, in the case of the State, it uses public money, in this way, there must be greater zeal and care for its administration, without abandoning the celerity due to have the necessary efficiency. The research method used in the work was bibliographic research. From the analysis, it remained that the legislative process is lengthy, that the resource reallocation institute is in disuse. A Constitutional Amendment Project was presented in order to reverse the situation of disuse of the resource reallocation institute, in addition to providing speed and effectiveness in its use.

Keywords: Public budget. relocation. Budget Legislative Process.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Projeto de Lei do Plano Plurianual.....	22
Tabela 2 – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	24
Tabela 3 – Projeto de Lei Orçamentária Anual.....	26

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de responsabilidade Fiscal

LOA – Lei Orçamentária Anual

SOF – Secretária Orçamentária Federal

RCCN – Regimento Comum do Congresso Nacional

CMO – Comissão Mista de Orçamento

PPPA – Projeto de Lei Plurianual

PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

1.1 PLANO PLURIANUAL

1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

2 PROCESSO LEGISLATIVO DO ORÇAMENTO

2.1 PRINCIPAIS ETAPAS DOS PROCEDIMENTOS DELIBERATIVOS

2.2 PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL

2.3 PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

2.4 PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

3 ECONOMIA DE MERCADO

3.1 VARIAÇÃO DE MERCADO

4 ORÇAMENTO EM EXECUÇÃO

4.1 REMANEJAMENTO DE RECURSOS

5 MOROSIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO

5.1 PLANO DE AÇÃO

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

Compra, venda e finanças, estas são características presentes no capitalismo, e, um indivíduo com planejamento é aquele que possui equilíbrio financeiro, não muito diferente é o Estado.

O orçamento público era considerado apenas um meio de controle de gastos do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, contudo, a finalidade tanto quanto o conceito evoluíram e passou a ser mais abrangente, deixando de ser unicamente uma previsão de gasto e fixação de despesas. Tornou-se o orçamento um instrumento de planejamento do Governo para um certo período de tempo, são os meios de orquestrar, financiar projetos, e, é claro, não deixando, de ser um meio de controle de gastos.

Ensina Paludo (2016) que o orçamento possui aspectos, como o político, porquê direciona ações sociais e regionais na destinação das verbas. Tem aspecto econômico, pois notoriamente manifesta a realidade econômica. É técnico, porquê se utiliza de conhecimentos matemáticos, e, aspectos jurídicos, não menos importante, pelo fato de seguir as diretrizes constitucionais e de leis infraconstitucionais.

O orçamento brasileiro se consiste no tipo misto, visto que a iniciativa cabe ao Poder Executivo, mas deve ser submetido ao Poder Legislativo para a sua aprovação, bem como seu controle e julgamento. Desta forma, ambos os poderes participam ativamente no processo orçamentário.

A Lei Orçamentaria Anual – LOA, é a definição da gestão anual dos recursos públicos, e nenhuma despesa poderá ser realizada sem autorização por lei específica ou por crédito adicional. Esta é a lei que possibilita a realização de políticas públicas e de programas governamentais, a fim de garantir o bem-estar e o lazer da sociedade.

Submetida a LOA ao Poder Legislativo, com a aprovação e promulgação, as despesas nela inseridas possuem apenas anuência fiscal do Poder Legislativo, isto pelo fato de que no decorrer do exercício financeiro em questão, o gestor público deverá reavaliar se naquele momento ainda subsiste a real necessidade e utilidade sa sua execução. Contudo, não se aplicará esta regra as chamadas despesas obrigatórias, aos quais não compete ao gestor valorar acerca da sua conveniência e oportunidade de realização.

Porém, é certo que no decorrer do exercício financeiro há variação no mercado nacional e internacional, desta forma, podendo a moeda corrente do país sofrer desvalorização ou valorização de mercado. Isto posto, imagine que na pasta do Poder Executivo o Ministério da Infraestrutura tinha destinado a construção ou reparação de determinada rodovia um quantitativo de 500 (quinhentos) milhões de reais, mas no momento em que se decidiu começar as obras o valor necessário era de 400 (quatrocentos) milhões de reais, visto que com a variação de mercado o combustível para o maquinário e a matéria-prima para o asfalto se tornou mais barata, sobrando assim um montante de 100 (cem) milhões de reais.

Em contra partida, havia destinado-se 200 (duzentos) milhões de reais ao Ministério da Justiça para a aquisição e modernização de supercomputadores da Polícia Federal, a fim de aprimorar o combate a crimes cibernéticos, contudo, naquela variação de mercado citado anteriormente o valor de produtos tecnológicos teve uma supervalorização, tornando assim a sua aquisição mais custosa do que anteriormente previsto no montante de 100 (cem) milhões de reais.

Neste impasse, poderia o gestor público fazer o remanejamento dos recursos de sobra do primeiro órgão para o segundo a fim de complementar o faltante deste último?

A resposta é não, ensina Furtado (Revista TCU 106) que ampara a resposta no princípio da proibição de estorno de verbas, pois é vedada a transposição o remanejamento ou transferência de recursos de um órgão a outro ou a destinação a programa distinto daquele previsto sem prévia autorização legislativa, conforme artigo 167, inciso VI da Constituição Federal.

O remanejamento, transferência e transposição de recursos de uma dotação a outra ou de um determinado órgão a outro terá sempre como fator a priorização das ações governamentais. Desta forma, reestabelecida as prioridades governamentais de aplicação de recursos, demandará lei específica alterando a lei orçamentária. Pois o princípio da legalidade o exige, neste caso, amparado no princípio da exclusividade, lei em sentido estrito.

A partir disto, denota-se que existe um processo legislativo longo e burocrático para a alteração da destinação dessas verbas, questiona-se aqui a real necessidade deste processo longo e burocrático, pois, estas verbas já haviam sido aprovadas, obviamente, em um projeto ou ação governamental diferente do que agora se pretende inserir, e, deve-se haver fiscalização e presença do Poder Legislativo a fim de garantir o interesse social, mas

questiona-se se não existiria um meio mais célere, menos oneroso e tão eficaz quanto aquele que se submete a processo legislativo convencional.

Desta forma, o objetivo deste trabalho é apresentar o funcionamento do processo legislativo orçamentário, e, analisar o instituto do remanejamento de recursos após a promulgação da Lei Orçamentária Anual – LOA, a fim de responder aos questionamentos anteriormente feitos, os quais sejam; se é possível fazer o remanejamento de recursos públicos de um órgão para outro ou de um projeto para outro dentro de um mesmo órgão; se existe um meio mais célere, menos oneroso e tão eficiente quanto o processo legislativo para a aprovação do remanejamento desses recursos; se existir, esse meio não o é mais vantajoso a sociedade como um todo, e, é possível aplicá-lo desde já ou se será necessário emendar a Constituição.

Respondido os problemas levantados anteriormente espera-se que possa possibilitar esse trabalho uma visão diferente sobre o instituto do remanejamento de recursos no âmbito do Poder Executivo, a fim de encontrar meios mais eficientes, céleres e menos onerosos para aplicação eficiente das verbas públicas.

Para tanto, a metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, o qual trará base para o desenvolvimento e fundamentação deste trabalho.

1 ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A administração financeira e orçamentária é o campo destinado ao planejamento da atividade financeira do Estado. Estas finanças estão diretamente ligadas ao chamado Orçamento Público, que nada mais é do que o planejamento de execuções futuras de políticas públicas, a serem adotadas, pelo gestor público.

O planejamento é de iniciativa do Poder Executivo, que sujeita ao Poder Legislativo para a votação, aprovação e promulgação, e, é através deste instrumento que é possível a fiscalização por parte dos demais poderes, que possibilita a todos os cidadãos visualizarem onde, quando e como serão aplicadas as verbas públicas.

O diploma legal, no tocante a administração orçamentária, fez questão de alinhar qualquer tipo de gasto a um tipo de sistema de planejamento, sendo estes: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, ambos positivados no artigo 165 da Carta Magna da República Federativa do Brasil. É com base nesses instrumentos que se dará o estudo do presente trabalho.

1.1 PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual – PPA, é o planejamento governamental que, a partir de estudos e diagnósticos, direciona os programas e políticas públicas a serem adotadas, definindo assim as diretrizes, objetivos e metas para o desenvolvimento nacional. Este condiciona os demais planos orçamentários em âmbito federal, que devem ser harmônicos com o PPA, pois desta forma determina o artigo 165, §4º, da Constituição Federal: “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.”. Configura elemento de planejamento governamental a médio e longo prazo, abrangendo o detalhamento das despesas de duração contínua, condicionando, desta forma, o planejamento em vastos lapsos temporais.

O PPA deve ser encaminhado ao congresso nacional para análise e posterior aprovação, após promulgado passa a vigorar no ano subsequente, correspondendo ao, então, segundo ano de mandato do atual presidente, tendo duração de quatro anos, portanto,

submetendo o presidente eleito no próximo circuito eleitoral da presidência por um ano àquele elaborado pelo precedente presidente.

1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO possui caráter de lei ordinária, e tem por determinação legal a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. É o meio pelo qual se norteia a Lei Ornamentária Anual – LOA.

Assim define a Constituição Federal acerca da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

art. 165, §2º: A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Portanto, é um instrumento que constitui um elo entre ela e o PPA e LOA, pois ela antecipa e orienta a direção e o sentido das verbas públicas, desta forma, estabelecendo parâmetros norteadores para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária ao exercício financeiro subsequente, além, é claro, eleger, os programas do Plano Plurianual, aos quais serão objeto de preferência na execução do orçamento anual que seguirá.

Aduz Claudiano Albuquerque, Marcio Medeiros e Paulo Feijó (apud PALUDO, 2016, p. 87):

diante da necessidade de se ajustar a programação prevista no Plano Plurianual ao cenário político, econômico e institucional que se apresenta nos meses que antecedem a elaboração e análise da proposta orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem o poder de antecipar um fato inevitável: a necessidade de se fazer escolhas.

Desta forma, denota-se que a LDO deve estar em sintonia com o PPA, com o objetivo de elaborar a LOA. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser apresentada ao Poder Legislativo até o final de agosto, sua vigência se dá pelo período de dois anos, desde a sua aprovação.

A Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, trouxe consideráveis questões ao conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois atribuiu matérias anteriormente não previstas na norma constitucional, senão vejamos:

Art. 4º-A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º-do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

Além do cumprimento das exigências impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, para a realização de transferências voluntárias, deve o gestor público atentar-se para as demais exigências estabelecidas pela LDO para cada ano. Portanto, deve conter no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias anexos de metas fiscais anuais, em valores constantes e correntes, relativo as despesas, receitas, montante da dívida pública e resultado nominal e primário, para o exercício que se tratar e os dois subsequentes.

A partir disto, pode-se entender, meta de resultado primário, como determinado quantitativo de receita que as empresas e órgãos públicos conseguem poupar, não estando incluso nesse montante os gastos com os juros das dívidas. Desta forma, o resultado primário é alcançado a partir da somatória das receitas primárias e despesas primárias, porém, excluindo as despesas relativas aos juros da dívida pública. É possível sintetizar o resultado primário como determinado montante de recursos economizados para o pagamento de juros da dívida pública, visto que esse deve ser pago obrigatoriamente, pois não pode ser refinanciado.

Resultado nominal, é claro, não menos importante, em seu cálculo faz inclusão das despesas com a devida correção monetária e juros, caso haja. Portanto, fica responsável o resultado nominal a definir se existe a necessidade de o poder estatal recorrer a novos financiamentos ou não. Em caso do resultado do cálculo nominal positivo, o gestor público poderá levar o excedente a novos investimentos ou reduzir o endividamento público, contudo, sendo o referido cálculo for negativo terá então que se recorrer a novo empréstimo, a fim de atender os compromissos estatais.

Além disso, estabelece a LRF, em seu artigo 4º, § 3º, sobre o risco orçamentário (isto dá-se no caso das receitas e despesas não ocorrerem conforme o previsto) e risco da dívida pública imobiliária (provem das variações das taxas de juros, inflação e câmbio).

A fim de estabelecer meios a lidar com os riscos supramencionados, anteriormente à implementação da LRF, foi previsto instrumentos para atender a contingência de recursos, através do Decreto-lei 200/67, contudo, implementado apenas a partir da LRF. Desta forma, ficou estabelecido na LDO, reserva de contingência equivalente a 2,8% da receita líquida corrente no projeto da LOA e de 1% na LOA em seu estado de já aprovada. Em caso de não ocorrência de imprevisto e riscos, o montante é utilizado como fonte de possíveis créditos adicionais.

1.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Esta é o documento legal que possuiu a previsão de receitas e a autorização de despesas a serem realizadas no exercício financeiro em questão. A LOA é o resultado do processo orçamentário coordenado pela SOF – Secretaria de Orçamento Federal.

A Lei Orçamentária Anual, possui caráter de lei ordinária formal, visto que decorre de processo legislativo e não impõe a Constituição rito diverso, é o que se extrai do artigo 47 da Constituição “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.”. Contudo, não possui caráter material, pois não da origem a nenhuma espécie de direito subjetivo.

Além disso é a operacionalização dos programas de curto prazo contidos no Plano Plurianual. Com a aprovação e promulgação, os gastos nela previsto são apenas uma forma de autorização, pois o gestor público no decorrer do exercício financeiro em questão deverá reavaliar a real necessidade da aplicação e investimento dos recursos públicos. Contudo, essa regra não é aplicável as despesas obrigatórias, definidas, constitucionalmente, que não compete ao gestor avaliar a conveniência e oportunidade a cerca de sua realização, mas sim executá-las como determinação imperativamente imposta pela constituição.

A Constituição prevê em seu artigo 165 que a Lei Orçamentária Anual conterà o Orçamento Fiscal, Investimento das Empresas Estatais e o da Seguridade Social.

No que se refere o Orçamento Fiscal, compreende aos Poderes da União, seus fundos, administração direta e indireta, seus fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Este é considerado por muitos doutrinadores como o mais importante dentre os três orçamentos, isto devido a sua abrangência. Por outro lado, é visto, por alguns, como exacerbada a amplitude dada pela constituição ao Orçamento Fiscal, tendo em conta estar incluso as empresas públicas e sociedades de economia mista dependentes.

Apesar de abrangente, não integraliza o Orçamento Fiscal os fundos de incentivos fiscais, autarquias fiscalizadoras de profissões e empresas estatais independentes. Ressalva-se que, os fundos de incentivos fiscais, apesar de não fazer parte do orçamento, possui condão de informações complementares a serem levados em consideração ao projeto da LOA. Além disso, no que tange as empresas estatais independentes, seus orçamentos operacionais, fazem parte dos Dispendios Globais, os quais a aprovação se dá diretamente pelo Poder Executivo através de decreto.

Tratando-se do Orçamento de Investimento, este se dá apenas nas empresas estatais, cujo o poder público possui a maior parte do capital social com direito a voto. Contudo, esse orçamento abrange apenas as empresas estatais independentes, pois a que possuem dependência estão incluídas no Orçamento Fiscal. Vale destacar que uma empresa estatal, em decorrência de variação de mercado e gestão, pode ser dependente em um ano e independente em outro – reciprocamente.

Orçamento da Seguridade Social é aquele que percebe as despesas relativas à Saúde, Assistência Social e a Previdência, onde as metas e prioridades darão norte a elaboração do Orçamento Anual.

A cerca do Orçamento da Seguridade Social, aduz James Giacomoni (apud PALUDO, 2016, p. 87):

[...] o Orçamento da Seguridade Social é uma “dupla novidade”. Em primeiro lugar, pelo destaque concedido as três funções, a ponto de separá-las das demais e juntá-las em uma espécie própria. Em segundo lugar, por submeter ao processo orçamentário comum os orçamentos das autarquias previdenciárias, cuja aprovação, no regimento constitucional anterior, dava-se por decreto do Poder Executivo.

Apesar de estarem englobadas em diferentes esferas orçamentárias, o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social estão postos em um mesmo conjunto de programas e ações orçamentárias, nominado de Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Este orçamento absorve as despesas de todos os órgãos, entidades e fundos a eles vinculados.

2 PROCESSO LEGISLATIVO DO ORÇAMENTO

O Orçamento Público, indubitavelmente, é de extrema importância a gestão do Estado, pois é o mecanismo de gerenciamento e planejamento das despesas e investimentos de determinado lapso temporal, e por isso recebe tratamento especial em seu processo legislativo, tema deste capítulo.

Compete privativamente ao Presidente da República a iniciativa da elaboração dos projetos de leis orçamentárias, assim está determinado nos artigos 84, incisos III e XXIII e artigo 165, caput, ambos da carta magna. É de responsabilidade, também, do Poder Executivo, consolidar as propostas dos demais poderes, além do Ministério Público e da Defensoria Pública. Apesar de competir ao chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis orçamentárias, a competência institucional, concentrado dentro da unidade do Poder Executivo, é do Ministério da Economia, que elabora os projetos de lei, isso de acordo com o plano de governo do presidente sem, é claro, deixar de lado, as considerações das despesas obrigatórias previstas na Constituição, somente então, encaminhando as propostas ao Presidente do Congresso Nacional.

Após recebida as propostas de leis orçamentárias, essa é lida em sessão conjunta, assim determina o Regimento Comum do Congresso Nacional – RCCN:

Art. 89. A Mensagem do Presidente da República encaminhando projeto de lei orçamentária será recebida e lida em sessão conjunta, especialmente convocada para esse fim, a realizar-se dentro de 48 (quarenta e oito) horas de sua entrega ao Presidente do Senado.

Em seguida é encaminhada a Comissão Mista de Orçamento – CMO, que tem o dever de elaborar e votar parecer sobre a matéria, somente então encaminhar ao plenário do Congresso Nacional, onde os Deputados e Senadores deliberaram em caráter definitivo sobre o projeto de lei.

Na quarta fase, a proposta aprovada é submetida ao Presidente da República, que deverá sancionar ou vetar, no todo ou em partes. No caso de veto parcial, a parte vetada é remetida ao Congresso Nacional que, em sessão conjunta, delibera a respeito da manutenção ou da rejeição do veto.

Por fim, a promulgação e a publicação no Diário Oficial da União fazem com que passe a ter eficácia a lei orçamentária.

2.1 PRINCIPAIS ETAPAS DOS PROCEDIMENTOS DELIBERATIVOS

Dentro do processo legislativo orçamentário existem etapas que estão presentes na maior parte dos procedimentos deliberativos, e, vamos tratar deste tópico nesta sessão, por ser algo que se repete com muita frequência, facilitando assim o entendimento futuro.

A Audiência Pública é, realizada por órgão colegiado, uma reunião, que consiste no debate de assuntos de interesse público relevante ou para instruir matéria legislativa em trâmite, ambos com civis representantes da sociedade.

A Comissão Mista de Orçamento – CMO, prevê a instauração de audiências públicas de aprimoramento, e para o acompanhamento e fiscalização da execução do orçamento. Podem essas, ser realizadas com ministros e equipe técnica de planejamento e orçamento para discutir o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, com o então ministro da economia no que pese o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO e com o mesmo se tratando do Projeto de Lei Plano Plurianual – PLPPA, e, por fim, com o ministro-relator do Tribunal de Contas da União quando se tratar da apreciação das prestações de contas.

Tratando-se do relatório, na exposição, consiste, circunstanciada da matéria a ser resolvida pela comissão, que conterà a opinião do relator em relação a conveniência de sua aprovação ou rejeição. É na Comissão Mista de Orçamento que são feito os relatórios preliminares, após são apresentadas as emendas, para, desta forma, haver a votação das mesmas. No tocante a apreciação do PLOA, em seu trâmite, deve o relator-geral elencar elementos e critérios para os relatórios da PL e setoriais. Contudo, a PLDO o relatório preliminar deve conter o exame do cenário social e econômico-fiscal, além de critérios, orientações e condições para a análise do PLPPA.

Já a emenda é uma espécie proposição acessória, apresentada em razão da principal. O comitê de admissibilidade é o responsável por propor inadmissibilidade de emendas nos casos dos PLOA, PLDO e PLPPA, já nos outros procedimentos, fica a cargo do presidente da CMO declarar a inadmissibilidade das emendas.

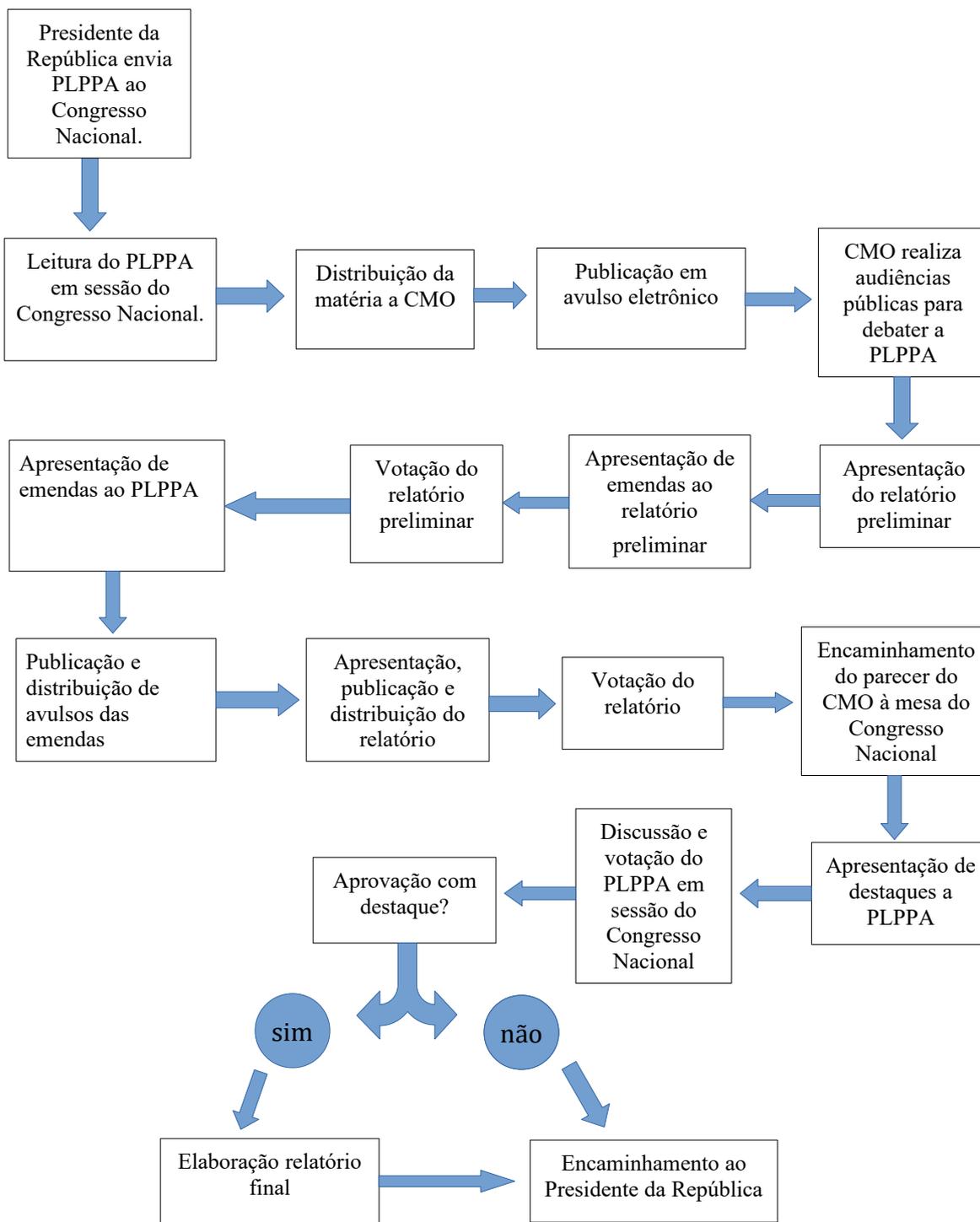
O relatório em caso de aprovação pela comissão, torna-se em parecer. Os relatórios de Receitas e Setoriais são elaborados de forma específica da aprovação da PLOA. Já nos outros casos, após a apresentação do relatório preliminar, são apreciadas as emendas. Após toda essa tramitação, o relatório preliminar, nesta fase já aperfeiçoado pela CMO, torna-se seu parecer, que é encaminhado para o Congresso Nacional, lá é discutido, emendado e votado.

Em relação ao trâmite dos projetos de leis orçamentárias, no que couber, são aplicadas, as normas de tramitação comum dos projetos de leis. Vale destacar que as disposições da PLOA são aplicadas as outras proposições orçamentárias, isso, é claro, em caso de não houver disposição em contrário.

Estas são, de modo simples e objetivo, as etapas comuns, presente na maior parte dos procedimentos deliberativos. Isso possibilita que, nos próximos capítulos, sejam analisados, os processos legislativos das leis orçamentárias de forma individual, atentando-se para as suas peculiaridades.

2.2 PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL

Neste capítulo e nos que seguiram, será demonstrado as fases e ordem dos procedimentos dos projetos de leis orçamentárias através de quadros para facilitar a compreensão do leitor, isso, é claro, levando em consideração que o receptor tenha compreendido os elementos explicitados no capítulo anterior.



Tratando-se do relatório, dispõe a Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional:

Art. 102. O Relatório Preliminar conterá, no mínimo:

- I - as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos pelo Relator, no remanejamento e no cancelamento de valores financeiros constantes do projeto;
- II - os critérios que serão adotados na distribuição, entre os programas ou órgãos responsáveis por programas, dos eventuais recursos adicionais decorrentes da reestimativa das receitas;
- III - as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de Relator;
- IV - as orientações específicas referentes à estrutura e ao conteúdo do relatório do Relator.

Parágrafo único. Ao Relatório Preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional.

Art. 103. O relatório do projeto conterá:

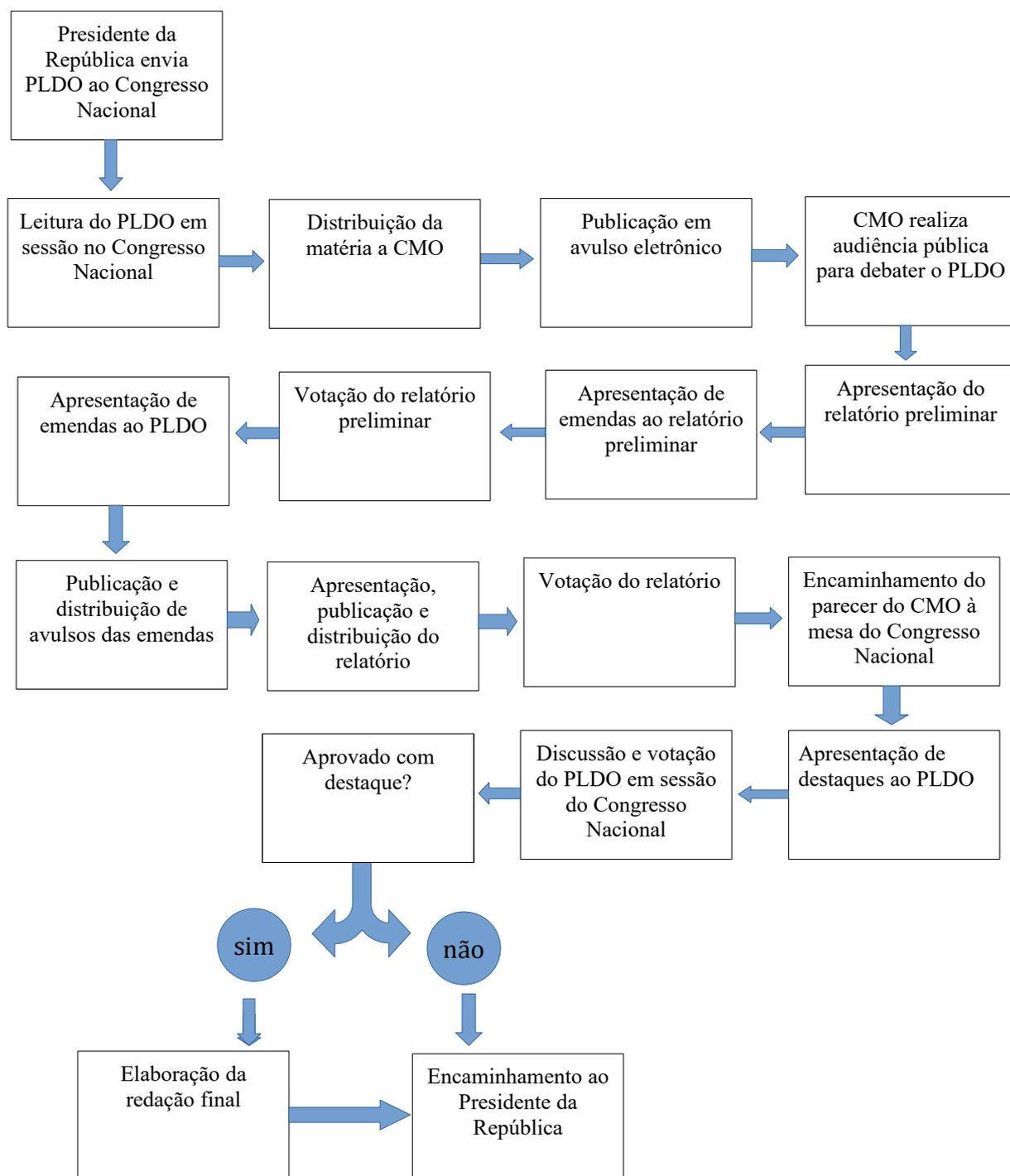
- I - análise do atendimento das normas constitucionais e legais;
- II - exame crítico e prospectivo da conjuntura econômica e da consistência fiscal do período de aplicação do plano;
- III - avaliação das fontes de financiamento, com ênfase nas estimativas de receita dos Orçamentos da União;
- IV - avaliação das diretrizes e dos objetivos do plano;
- V - demonstrativos dos pareceres às emendas, por autor e número de emenda;
- VI - análise da programação;
- VII - critérios e parâmetros utilizados para o acolhimento de emendas;
- VIII - demonstrativos dos acréscimos e cancelamentos efetuados na programação.

Denota-se que este é um processo moroso, contudo, a morosidade neste momento é algo positivo, visto que no exercício em que se discute e vota o PLOA já existe um aprovado e em execução no momento de elaboração daquele.

O ponto positivo dessa morosidade pode ser percebido a medida em que os planos de governo são bem elaborados, discutidos e reformulados de forma que se preste o melhor serviço possível para a sociedade.

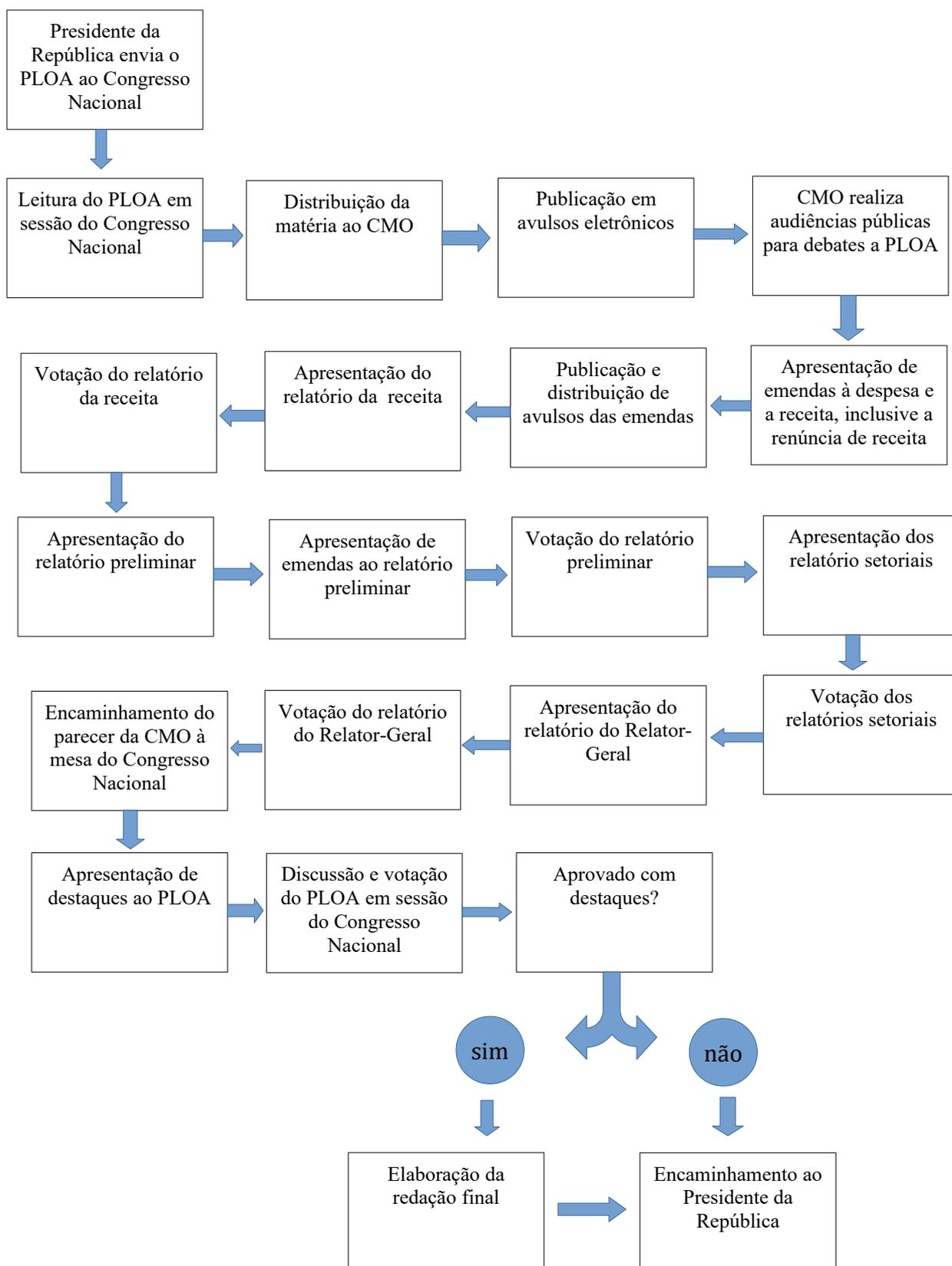
2.3 PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A tramitação processual deste projeto de lei se encontra sistematizado na Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006, no capítulo VI, em seus artigos 83 a 93.



Este longo processo é o que estabelece as metas e prioridades governamentais a serem seguidas ao ano seguinte. Para tanto, aduz o montante de verba que o governo pretende economizar; estipula regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento de gasto com o funcionalismo público; regulamenta as transferências a serem realizadas aos entes públicos e privados, além disso, indica as prioridades de financiamentos pelos bancos públicos.

2.4 PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL



Neste processo de elaboração de lei orçamentária existem etapas específicas que se distingue das demais. Sendo entre elas os relatórios, que se divide em duas partes:

a) Relatório de Receitas: neste momento é feita a reestimativa detalhadas da receita prevista; metodologia de reestimativa é fixada na LDO; comitê de avaliação da receita atua como auxiliar; passível de emenda.

b) Relatórios Setoriais: Opinião do relator setorial sobre uma área temática do PLOA; demonstração das alterações procedidas pelo relator setorial; critérios utilizados para o acolhimento de emendas.

As regras orientadoras acerca do relatório preliminar, diga-se de passagem, abrangendo as duas modalidades supracitadas, se encontram disciplinadas nos artigos 51 a 55 da Resolução 01/2006 do Congresso Nacional.

3 ECONOMIA DE MERCADO

A economia, por óbvio, é um tema que dever ser considerado conjuntamente com o processo legislativo orçamentário, afinal, aquele é a pedra balizar deste.

É uma espécie de sistema econômico, a economia de mercado, elaborada no bojo do capitalismo que tem como premissa fundamental a centralidade do mercado na economia, isto por diminuição dos papéis de atuação do Estado. Sendo assim, é uma filiação de ideias pelo liberalismo econômico, que prega o Estado mínimo.

Tem como uma das bases para a consolidação da economia de mercado o predomínio da propriedade privada, sendo assim, tendo-se o mínimo possível do estado no ramo empresarial.

Apesar disto, observa-se da análise do mercado econômico que quando uma pequena empresa em determinado seguimento começa a ganhar visibilidade no mercado, as multinacionais e empresas regionais de grande porte, investem nessas empresas menores, ou, na integralidade, compram, assumindo assim o monopólio ou oligopólio da economia, isto é, tanto, em esfera local como regional.

Desta forma, esta é uma das grandes problemáticas da economia de mercado, visto que se torna praticamente impossível concorrer com as grandes empresas multinacionais. Portanto, sendo necessária a intervenção do Estado para evitar a exploração de mercado, evitando-se os monopólios e oligopólios.

3.1 VARIAÇÃO DE MERCADO

O ramo de estudo da Teoria dos Preços, de forma bem intuitiva, é a formação dos preços de mercado. Esta decisão, acerca dos preços e quantidades de bens e serviços é o fator resultante entre a interação das empresas e dos consumidores.

Assim, a conjectura *ceteris paribus* (do latim *coeteris paribus*) que, significa, em análise a duas variáveis as outras são constantes. Sendo assim, tendo a demanda como função dos preços e da renda do consumidor, quando se fizer uma análise da demanda em função do preço, conseqüentemente, a renda será considerada constante. Os preços relativos são aqueles comparados entre bens e serviços distintos. Um exemplo claro: quantas sacas de arroz compram um hectare de terra? É o preço relativo do arroz em comparação a este hectare de terra.

Por obvio, o objetivo das empresas é o aumento constante dos lucros, participação nas venda do mercado e, também, melhoramento na margem de lucro nos custos de produções.

Questiona-se quais os elementos podem determinar a variação de preços de bens e serviços no mercado.

Demanda de mercado, por óbvio, é um desses elementos, sendo assim, a quantidade de uma espécie de bem ou serviço em que os consumidores desejam adquirir em determinado período de tempo, para mais, ou menos, influenciará no preço do bem ou serviço.

Por outro lado, tem-se a lei geral da oferta, sendo ela a relação em que a quantidade ofertada é diretamente proporcional ao preço. Portanto, quando ocorrer aumento dos preços, tende-se que aumente as ofertas, contudo, havendo diminuição dos preços, espera-se que se diminua a quantidades de ofertas.

Dentre essas, ainda, existem, uma infinidade de outros elementos e fatores que podem influenciar a variação de preço dos bens e serviços no mercado. Contudo, este capítulo se destinou meramente a guiar o leitor, ou seja, apresentar a percepção da complexibilidade do mercado, visto que esse elemento, variação de preços de bens e serviços no mercado, repercutirá diretamente na temática deste trabalho.

4 ORÇAMENTO EM EXECUÇÃO

Talvez cause certa estranheza o fato de, até certo momento, ter sido apresentado ao leitor questões relativas a administração financeira e orçamentária, bem como processo legislativo orçamentário e posteriormente um capítulo, mesmo que singelo, a respeito de variação de mercado e, por fim, o presente capítulo a cerca de remanejamento de recursos.

Fato é, a partir deste capítulo é que se levanta a problematização deste trabalho, vez que os capítulos anteriores possibilitam ao leitor o entendimento do que é a administração financeira e orçamentária, bem como o funcionamento do seu processo legislativo.

4.1 REMANEJAMENTO DE RECURSOS

No Brasil, em decorrência do princípio da proibição de estorno de verbas, é vedado o remanejamento de recursos de determinada categoria de programa para outro ou, ainda, de determinado órgão a outro, é claro, isto, sem a previa autorização legislativa.

Ressalta-se que é tamanha a diferença entre crédito adicional e remanejamento de recursos, vez que naquele o fator determinante é a necessidade de existir recursos, enquanto este o que lhe proporciona causa é a reprogramação das ações governamentais.

Denota-se da própria análise do artigo 167, IV da Constituição que terão como fundamento a alteração de vontade do ente governamental em dar diferente prioridade na aplicação de seus recursos, fato é, em decorrência da própria natureza, requer lei específica alterando a lei orçamentária. Isso decorre pelo cumprimento do princípio da legalidade, neste caso, requer lei em sentido estrito, pois assim exige o princípio da exclusividade.

Dessarte, em havendo a necessidade de fazer a realocação de recursos, torna-se indispensável que, por lei específica, se anule a verba inútil ou, sendo o caso, a parte excedente, a partir disto, transfere-se o crédito resultante.

Trata-se de um axioma que desde a edição do Código de Contabilidade Pública, os então créditos adicionais são vistos como as únicas formas de modificação no orçamento no decorrer do exercício financeiro, estando então, até o presente momento, em desuso àquela técnicas previstas no artigo 167, inciso VI da Constituição Federal. A não utilização desse instrumento ou, até mesmo, seu desconhecimento é estimulado pela facilidade em que se tem na abertura de crédito adicional suplementar, visto que sua autorização pode estar contida na

lei orçamentária, porém, o mesmo não ocorre com o procedimento de remanejamento de recursos que, sempre, devem ser autorizados por lei específica.

5. MOROSIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo é moroso. Tem-se como argumento explicativo para essa morosidade que o Congresso Nacional, segundo a literatura, é modelado como “presidencialismo de colisão”, ou seja, é formado por um gabinete de um determinado governo sustentado por vários partidos políticos, que cooperam, mesmo sendo composto por fontes ideológicas opostas, isso para alcançar um fim em comum, o que reduz o domínio de qualquer uma das partes dentro dessa coalizão.

Em regra, isso ocorre pelo fato de nenhum partido ter alcançado a maioria parlamentar, portanto, forçando uma aliança.

Um governo de coalizão também pode ser formado em um momento de dificuldades ou crise nacional, por exemplo, em guerras ou crises econômicas, dando assim um alto grau de percepção da legitimidade política ou de identidade coletiva, propiciando uma diminuição dos conflitos internos.

A Câmara dos Deputados do Brasil, junto ao Senado Federal, exerce o poder legislativo. Este, por sua vez, desempenha três grandes funções a sociedade brasileira, o qual seja; **i.** legislar sobre as matérias constitucionalmente lhe atribuída, além daquelas de interesse nacional; **ii.** representar o povo brasileiro e seus anseios; **iii.** por fim, fiscalizar a aplicação dos recursos orçamentários da União.

Em análise feito por esse trabalho em capítulos anteriores, percebe-se a rigorosidade e extensão do processo legislativo, que por si só, é lento, burocrático e complexo. A morosidade e ineficiência do processo legislativo está entre as maiores causas de descrédito do Congresso Nacional perante a sociedade.

Além disso, se comparadas às iniciativas do executivo, as provenientes do parlamento apresenta uma gigantesca morosidade no cumprimento de seus ritos.

De acordo com os dados só site da Câmara dos Deputados Federal, no ano de 2019 tramitavam 36.284 proposições. Desta forma, fica clara a grande morosidade do processo legislativo, não apenas pelo rito, mas pelo jogo político, as vezes, malicioso exercido pelos representantes do povo, que por sua vez acarreta prejuízos inestimáveis a sociedade.

Isto evidencia o congestionamento, não só da Câmara dos Deputados, mas também do Senado, sendo a consequência de um sistema pouco funcional, também denominado de burocracia mecanizada, onde os interesses pessoais em muitas vezes sobressaem ao bem coletivo.

Para se ter um poder legislativo com respostas mais coerentes e concretas aos anseios populacionais, é claro, isto, fazendo-se valer dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, é necessário discutir a fundo além dos problemas apresentados, isto é, a morosidade, lentidão, burocracia e complexidade, ultrapassando-se o enfoque meramente jurídico, enxergando-o como órgão público que deve acompanhar o tempo social.

5.1 PLANO DE AÇÃO

Para resolver a morosidade e ineficiência do processo legislativo, no que tange o remanejamento de recursos, a fim de estabelecer a plenitude dos anseios populacionais, bem como efetividade, segurança e gasto consciente dos recursos públicos, propõe-se neste trabalho uma competência conjunta entre a Câmara dos Deputados, Senado Federal, Ministério Público Federal, participação direta e ativa do Tribunal de Contas da União, bem como a participação popular, é claro, isto, por meio de provocação do Poder Executivo, que ao perceber a necessidade de remanejar recursos enviará ao Tribunal de Contas da União o pedido, devendo então o presidente do respectivo tribunal reunir a comissão especial com os integrantes supracitados, para na forma da lei, que será disposta em seguida, deliberar.

Em primeiro lugar, deve-se, por meio de Emenda Constitucional, revogar o texto legislativo do inciso VI do artigo 167 da Carta Constitucional, visto ser neste inciso que se faz menção a hipótese de remanejamento de recursos, transposição e transferência de recursos.

Posto isto, incluir o artigo 167-H, com a seguinte redação:

Art. 167-H. Poderá ser feito o remanejamento de recursos para, requerido pelo Poder Executivo, realocar recursos orçamentário, nas seguintes condições:

I – Em caso de calamidade pública, justificado pela necessidade de atender prioritariamente determinados programas para extinguir a situação de calamidade;

II – Em casos de crise sanitária;

III – Em caso de mudança do mercado econômico que torne o orçamento dos programas já votados ineficientes;

IV – Em caso de crédito remanescente de determinado programa.

§ 1º O requerimento será feito ao Tribunal de Contas da União, que convocará a comissão especial de remanejamento, presidida pelo presidente do respectivo tribunal.

I – Comporá a comissão especial de remanejamento o presidente do Tribunal de Contas da União que a presidirá, o presidente do Senado, o presidente da Câmara dos Deputados Federal, o Procurador-Geral da República e três pessoas do povo, nos seguintes termos:

a) os escolhidos do povo serão pessoas idôneas, escolhidas de lista de cadastro junto ao sistema do Tribunal de Contas da União, devendo os inscritos preencher os seguintes requisitos:

I – Possuir conhecimentos em ao menos uma das áreas do conhecimento relacionado a contabilidade, economia, ciência política, gestão pública ou direito, sem prejuízos de outras áreas afins dispostas pelo órgão responsável pelo referido banco de dados.

II – Outros requisitos impostos pelo Tribunal de Contas da União.

§ 2º A cada sessão serão sorteadas três pessoas do povo, repetindo-os caso necessário nova sessão para tratar da mesma pauta.

§ 3º Todos os membros da comissão especial de remanejamento terá direito a um voto por proposta de remanejamento, todos os votos de igual equivalência.

§ 4º Os participantes do povo poderão compor a comissão através de rede de transmissão em tempo real pela rede mundial de computadores, sendo regulamentada a sua forma no regimento interno do Tribunal de Contas da União.

§ 5º Requerido o remanejamento, o presidente da comissão especial de remanejamento ordenará que se faça o sorteio dos representantes do povo dentro de 24 horas, após serão eles citados, inclusive por meio eletrônico, para comparecer a sessão de deliberações na data e hora marcada.

I – A citação conterà a data, hora e quando for realizada por transmissão em tempo real pela rede mundial de computadores as orientações pertinentes ao ingresso no sistema utilizado pela comissão.

II – A convocação do cidadão para participar da comissão especial gera direito ao não comparecimento no trabalho, sem prejuízo de remuneração ou quaisquer outros direitos trabalhistas.

III – O não comparecimento injustificado pelo cidadão constitui contravenção penal e será punido com multa de até 50 salários-mínimos, podendo o juiz, ao analisar o caso, multiplicar a multa em até 1000 vezes.

§ 6º O presidente do Senado, presidente da Câmara dos Deputados Federal e Procurador-Geral da República serão citados, por oficial de justiça, de imediato após o recebimento do requerimento, contendo as informações de hora e data.

I – Em caso de não comparecimento do presidente do Senado, será convocado de imediato o vice-presidente do Senado.

II – Em caso de não comparecimento do presidente da Câmara dos Deputados Federal, será convocado de imediato o vice-presidente da respectiva casa legislativa.

III – Em caso de não comparecimento do Procurador-Geral da República, convocará de imediato o vice Procurador-Geral da República.

§ 7º O não comparecimento do presidente do Senado ou da Câmara dos Deputados Federal a sessão marcada sem justificativa plausível e inadiável, acarretará na perda do cargo de presidente da respectiva casa legislativa que integre, se tornando inelegível para o cargo pelos próximos dois mandatos eletivos.

I – Nas mesmas condições e pena incorrem o vice-presidente do Senado e da Câmara dos Deputados Federal.

§ 8º Em caso de convocação, não comparecendo o vice-presidente do Senado, será convocado o membro de maior idade da respectiva casa legislativa, sucessivamente até que seja preenchida a vaga destinada.

I – Da mesma forma, não comparecendo o vice-presidente da Câmara dos Deputados Federal, será convocado para representar a respectiva câmara o membro de maior idade da casa, sucessivamente até que seja preenchida a vaga destinada.

II – Em caso de convocação, não comparecendo o vice Procurador-Geral da República, será convocado o membro mais antigo do Ministério Público Federal, sucessivamente até que seja preenchida a vaga destinada.

§ 9º Caso não compareça o Procurador-Geral da República à sessão marcada, não havendo justificativa plausível e inadiável, este responderá por crime de prevaricação, além de receber multa de até 70 salários-mínimos, podendo o juiz, ao analisar o caso, multiplicar a multa em até 1000 vezes.

I – Nas mesmas condições e penas incorre o vice Procurador-Geral da República.

§ 10º Impossibilitado o presidente do Tribunal de Contas da União de presidir a comissão especial, será presidida pelo vice-presidente do Tribunal de Contas da União.

I – Estando impossibilitado o vice, será convocado o membro mais antigo do Tribunal de Contas da União, sucessivamente até que seja preenchida a cadeira de presidente da comissão.

§ 10º A sessão ocorrerá em até 5 dias após o recebimento do requerimento.

§ 11º A pauta apresentada será votada em até 72 horas após aberta a sessão, inclusive, aos sábados e domingos.

§ 12º Aberta a sessão, o Ministro da Economia ou o seu representante terá 30 minutos para cada proposta apresentada, a fim de justificar a necessidade e o porque do remanejamento.

I – Poderá ser prorrogado uma única vez o prazo que se refere o caput para cada proposta apresentada.

II – Após a sustentação do representante do poder executivo, poderá os membros da comissão formular perguntas na seguinte ordem:

- a) Presidente do Tribunal de Contas da União;
- b) Representantes do povo;
- c) Presidente do Senado;
- d) Presidente da Câmara dos Deputados Federal;
- e) Procurador-Geral da República.

III – Formulada as perguntas, o presidente da comissão fixará tempo para que o representante do Poder Executivo responda aos quesitos levantados.

IV – Respondidos os quesitos, poderá novamente, na ordem do inciso segundo deste paragrafo, ser formuladas novas perguntas oriundas das respostas apresentadas, sendo fixado pelo presidente da comissão novo tempo para resposta dos quesitos.

§ 13º Comete delito administrativo, no âmbito da comissão especial de remanejamento quem:

I – Interromper o tempo de fala do representante do Poder Executivo ou, ainda, de qualquer dos membros da comissão.

II – Faltar com o decoro.

III – Não respeitar as determinações do presidente da comissão.

§ 14º Havendo o cometimento de falta administrativa, poderá o presidente da comissão:

I – Determinar que seja interceptado o microfone do infrator.

II – Determinar que seja o infrator retirado da sessão, que continuará sem prejuízo às votações.

III – Outras medidas que o presidente da comissão julgar necessária a manutenção da ordem e do progresso as deliberações da comissão.

§ 15º Em caso de sessão de deliberação com número par de integrantes devido a pena do § 14, inciso II, o voto de um dos participantes do povo terá peso equivalente a dois.

I – Será escolhido o representante do povo para ter o voto de maior valor nos seguintes critérios:

- a) aquele que obtiver doutorado nas áreas do conhecimento estipuladas para a função de representante do povo em comissão especial de remanejamento;
- b) aquele que obtiver mestrado nas áreas do conhecimento estipuladas para a função de representante do povo em comissão especial de remanejamento;
- c) aquele que obtiver especialização nas áreas do conhecimento estipuladas para a função de representante do povo em comissão especial de remanejamento;
- d) aquele que participou de maior número de sessões em comissão especial de remanejamento;
- e) aquele que serviu como mesário
- f) aquele que tiver maior idade;

§ 16º Em caso de aplicação de pena em três integrantes da comissão, serão escolhidos dois representantes do povo para ter voto de peso equivalente a dois.

§ 17º Em caso de aplicação da pena a um dos representantes do povo, terá o presidente do Tribunal de Contas da União, ou quem presidir a comissão, voto com peso equivalente a dois.

§ 18º Tendo a aplicação da pena sido imposta a dois representantes do povo, terá voto com peso equivalente a dois o presidente da comissão e o Procurador-Geral da República ou, ainda, seu substituto legal.

§ 19º Tendo a aplicação da pena sido imposta a dois representantes do povo e a outros (s) membro (s) da comissão, terá voto com peso equivalente a dois o presidente da comissão, bem como na seguinte ordem o:

- a) Procurador-Geral da República
- b) Presidente do Senado
- c) Presidente da Câmara dos Deputados

§ 20º Sendo a proposta aprovada pela comissão, será elaborado a redação com os termos acordados, sendo assinada por todos os integrantes da comissão, após será encaminhada ao Presidente da República, que dentro de 24 horas promulgará ou vetará a redação final.

I – Terá validade de imediato a sua promulgação, com força de Lei Complementar, dotada de força para alteração da Lei Orçamentária.

§ 21º Sendo a redação final vetada pelo Presidente da República, deverá ser reencaminhado a comissão especial de remanejamento de imediato, que dentro de 48 horas instituirá nova sessão para acolher ou não o veto presidencial.

I – Não sendo acolhido o veto presidencial pela maioria dos membros da comissão, o presidente da comissão, do Senado e da Câmara dos Deputados Federais assinará o texto, que será promulgado dentro de 24 horas.

§ 22º É vedado a comissão especial de remanejamento aprovar proposta de forma diversa a requerida pelo representante do Poder Executivo, podendo, contudo, aprovar os requerimentos de forma total ou parcial.

§ 23º Poderá, após ouvido o requerimento do representante do Poder Executivo, ser formulado proposta diversa da apresentada, por qualquer membro da comissão.

I – Para a proposta do membro da comissão ser levada em consideração, deverá o representante do Poder Executivo acatar a proposta, requerendo de forma oral para todos os presentes, sendo o requerimento reduzido a termo, contendo informações do proponente que assinará o termo, bem como o representante do Poder Executivo e duas testemunhas.

II – Sendo requerida a nova proposta, reduzida a termo e devidamente assinada, será esta a pauta de deliberação que se discutirá e votará.

A proposta apresentada está pautada na soberania popular, isto, é claro, sem deixar de lado os conhecimentos científicos necessários para a gestão dos recursos públicos. Além disso, garante a celeridade necessária para o cumprimento dos anseios populacionais.

Dessarte, tem-se que o sistema de remanejamento é adotado em casos específicos, por exemplo, quando há sobra de crédito em determinado programa em decorrência de variação de mercado, assim, utilizando esse crédito em um outro programa ao qual por ventura, em decorrência dessa mesma variação de mercado, tonou este último programa mais oneroso.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve com objeto o orçamento público em seu instituto de remanejamento, que atualmente está previsto na Carta Magna em seu 167, inciso VI, o qual encontra-se em desuso pela administração pública, justamente pela facilidade que se há na concessão de créditos adicionais.

A pesquisa iniciou-se pelo estudo da administração orçamentária, sendo este o campo responsável ao planejamento da atividade financeira do Estado, ligadas ao Orçamento Público, haja vista ser este último o planejamento de execuções de políticas públicas. Além disso, o planejamento orçamentário e de iniciativa do Poder Executivo, que sujeita ao Poder Legislativo para votação, aprovação e promulgação, sendo possível através deste instrumento a fiscalização por parte dos demais poderes, bem como pelos cidadãos.

Posteriormente, foi feita a análise das leis orçamentárias e lei de responsabilidade fiscal. Sendo três as leis orçamentárias, o qual seja: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, ambas com amparo legal do artigo 165 da Constituição Federal.

O Plano Plurianual é o planejamento governamental que direciona programas e políticas públicas a serem adotadas, definindo, desta forma, objetivos e metas para o desenvolvimento nacional. Ademais, condiciona os outros planos orçamentários em âmbito federal, tendo validade de quatro anos.

Extraiu-se da análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias que esta antecipa e orienta a direção e o sentido das verbas públicas, portanto, estabelece parâmetros para elaboração da Lei Orçamentária ao exercício subsequente. Frisa-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem validade de dois anos, desde a sua aprovação, portanto, seus parâmetros são estabelecidos para duas Leis Orçamentárias Anuais.

A Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe questões atinentes ao conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois atribuiu matérias não previstas na carta constitucional, devendo conter no projeto de LDO anexos de metas fiscais anuais, em valores constantes e correntes, relativos as despesas, receitas, montante da dívida pública e resultado nominal e primário, para o exercício que se tratar e os dois subsequentes.

Além disso, a fim de garantir meios de contenção de riscos orçamentário e da dívida pública imobiliária a LRF reserva a contingência de 2,8% da receita líquida corrente no

projeto da LOA e de 1% na LOA após a sua aprovação, sendo utilizado, em caso de não ocorrência de imprevistos e riscos, para possíveis créditos adicionais.

Tratando-se, em fim, da última das leis orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual é a operacionalização dos programas de curto prazo contidos no PPA, com a aprovação de promulgação da LOA, os gastos nela previsto são uma espécie de autorização, visto que no decorrer do exercício financeiro o gestor público deve avaliar a real necessidade de aplicação de investimento dos recursos públicos e quais os necessários em dado momento.

Por outro lado, essa discricionariedade de avaliar onde utilizar recursos públicos têm limitações, pois a Carta Constitucional trouxe despesas obrigatórias as quais não compete ao gestor avaliar sua conveniência e oportunidade, mas sim executá-las como determinação imperativa imposta por força constitucional.

Em segunda lugar, foi feito a análise do Processo Legislativo Orçamentário, sendo este o mecanismo de gerenciamento e planejamento das despesas e investimentos de determinado lapso temporal, e por isso recebe tratamento especial em seu processo legislativo.

O processo inicia-se com a apresentação do plano orçamentário pelo Presidente da República, que se passa por um longo trâmite, inclusive, realiza audiência pública através da Comissão Mista Orçamentária para o acompanhamento e fiscalização do orçamento. Após são feitos os relatórios preliminares, que possibilitam a apresentação de emendas, para, desta forma, haver votação das mesmas. Por fim, é encaminhada ao Congresso Nacional que discute e vota, em havendo aprovação sem destaque encaminha-se para o Presidente da República, havendo destaque, elabora-se relatório final para posteriormente encaminhar ao Presidente da República, a fim de promulgar ou vetar o projeto de lei orçamentária.

Essas são algumas das características em comum do moroso processo legislativo orçamentário para as três leis orçamentárias.

Fato é, com as leis orçamentárias aprovadas, no decurso do exercício financeiro pode-se haver variação de mercado, existindo uma infinidade de elementos e fatores que podem influenciar a variação de preço dos bens e serviços no mercado. Com isso, alguns dos programas previstos podem se tornar inalcançáveis por falta de recursos previstos, em quanto outros, podem passar a ter crédito excedente.

Dito isto, apesar de se ter verba excedente em determinada categoria é vedado o remanejamento destes recursos para completar o programa com deficit, isto em decorrência do princípio da proibição de estorno de verba, podendo, contudo, haver esse remanejamento

com a autorização legislativa. Dessarte, que havendo a necessidade de fazer a realocação dos recursos, deve-se, por lei específica, se anular a verba excedente e a partir disso transferir o crédito resultante.

Contudo, esse instrumento se encontra em desuso devido à facilidade de se ter acesso aos créditos adicionais.

Além do mais, o processo legislativo brasileiro é moroso, visto que o modelo adotado é o denominado “presidencialismo de colisão”, onde é formado um gabinete de um determinado governo sustentado por vários partidos políticos, que cooperam, mesmo sendo compostos por diferentes ideologias, isso para alcançar um fim em comum, de evitar o domínio de um outro partido político que anteriormente compunha a maioria parlamentar.

Dessa forma, tem-se nos debates de proposições lentidão para sua aprovação, que por si só possui um rito grande e complexo, mas que se torna ainda mais moroso com a ineficiência apresentada pelas casas legislativas.

Dados do site da Câmara dos Deputados Federal, apontam que no ano de 2019 tramitavam 36.284 (trinta e seis mil, duzentos e oitenta e quatro) proposições. Tornando evidente o congestionamento do processo legislativo, sendo a consequência de um sistema pouco funcional, denominado de burocracia mecanizada, onde os interesses pessoais em muitas vezes sobressaem ao bem coletivo.

Para tornar o uso do instituto de remanejamento presente e efetivo, propôs-se um Projeto de Emenda Constitucional, o qual elenca as possibilidades de seu manejo, a final o que se pretende é tornar o processo mais célere e eficaz, mas não deixando possibilidades para o desvirtuamento do instituto.

As possibilidades previstas são quatro, uma delas nos casos de calamidade pública, sob a justificativa de atender prioritariamente determinados programas para extinguir a situação de calamidade. Isto pelo fato de que em casos de calamidade pública, determinados programas podem se tornam ineficientes mesmo que executados, visto que naquele momento a população enfrenta uma situação que torna impossível a efetividade do programa realizado, tendo carência de um outro programa não realizado, ou realizado de forma amena por falta de previsão orçamentária.

Outra possibilidade prevista é em casos de crises sanitárias, afinal determinados programas podem se tornar ineficientes em alguns casos de crises sanitárias que exigem distanciamento social, um exemplo são os programas de apresentações de teatro e orquestra.

A terceira possibilidade está entorno da variação de mercado que torne o orçamento previsto de determinados programas ineficientes. Neste caso, seria utilizado quando alguns dos programas, em decorrência da variação de mercado, passassem a ter crédito excedente, enquanto outros passaram a ter deficit de orçamento, portanto, utilizando o excedente daquele para cobrir o deficit deste.

A última previsão é a de casos de créditos remanescentes, mas que não se confunde com a possibilidade anterior, visto que anteriormente a condição era a existência de variação de mercado capaz de tornar as dotações previstas no orçamento insuficiente, enquanto nesta o simples fato de haver crédito remanescente de algum programa o possibilita fazer o remanejamento para sua utilização em outro programa.

No projeto de Emenda Constitucional, prevê-se um rito próprio para o remanejamento de recursos, através de uma competência concorrente, inclusive, com participação popular, afinal, este é aquele que possui maior interesse sobre os programas a serem realizados e a sua forma de realização.

O requerimento deve ser feito pelo Poder Executivo, que encaminhará ao Tribunal de Contas da União, órgão responsável pela convocação da comissão especial de remanejamento.

A comissão especial de remanejamento é composta originalmente pelo presidente do Tribunal de Contas da União, pelo presidente do Senado, pelo presidente da Câmara de Deputados Federal, pelo Procurador-Geral da República e por três pessoas do povo.

O projeto prevê que as sessões ocorram em até cinco dias após recebido o requerimento e, instaurado a sessão, sua deliberação após 72 horas após aberta a sessão.

Conclui-se a partir dos resultados deste trabalho, que através da Emenda Constitucional apresentada o instituto de remanejamento terá uso efetivo pelo gestor público, isto pelo fato de ser um processo célere e eficaz, contando para tanto com a participação popular para as deliberações. Desta forma, apresentando economia de recursos públicos no tocante ao processo legislativo, além de apresentar a resposta rápida que a sociedade necessita em determinadas situações.

REFERÊNCIAS

- FURTADO, J.R.C. **Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos.** *Revista do Tribunal de Contas da União*, nº 106, p.29-34, 2005.
- PALUDO, Augustinho Vicente. Administração financeira e orçamentária e LRF – 7º ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2017.
- VÁRIOS AUTORES, Orçamentos Públicos e Direito Financeiro – 1º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional. – 33ª ed. rev. e atual. até a EC nº_95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. – 7ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. – 37ª ed. rev. e atual. até a EC nº_76, de 28 de novembro de 2013 – São Paulo: Malheiros, 2014.
- BRASIL. Lei (1964). Normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 20 de setembro de 2021.
- BRASIL. Lei complementar (2000). Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da república. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 de setembro de 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da república federativa do brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da república. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 de setembro de 2021.
- SILVA, V.B. **O processo legislativo brasileiro e a comunicação: os reflexos na sociedade.** *Revista Comunicação, cultura e sociedade*, n. 04, vol. 4, ed. set-dez, ano 2014.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Projetos de Lei e Outras Proposições. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/buscaPreposicoesWeb/pesquisaSimpificada.htm>.
- ENAP ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Processo legislativo orçamentário.** Diretoria de Educação Continuada, SAIS – área 2-A, 70610-900 – Brasília – DF.
- ORÇAMENTO PÚBLICO: **VI Prêmio SOF de Monografias:** coletânea/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. - Brasília: Esaf, 2014.

Figueiredo, Fernando Limongi Agelina. **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo.** – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 04, 2005, pp. 737 a 776.

OLIVEIRA, Luiz Nonato. **Economia e Mercados Globalizados.** Fundação Universidade do Tocantins – UNITINS. Palmas, Tocantins, 2006.