



## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Tribunal Pleno – 1ª Sessão do dia 25/06/2014

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

### VOTO VISTA

PROCESSO Nº 862.749

NATUREZA: CONSULTA

CONSULENTES: ROGÉRIO BERNARDES COELHO, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUARI, E EVALDO LUIZ DE ALMEIDA, PRIMEIRO SECRETÁRIO.

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

### I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre Consulta formulada pelos Senhores Rogério Bernardes Coelho, Presidente da Câmara Municipal de Araguari, e Evaldo Luiz de Almeida, Primeiro Secretário, por meio da qual indagam:

A Câmara Municipal de Araguari, atendendo ao requerimento n. 2.209/2011, de autoria do Vereador Werley Ferreira de Macedo, vem, respeitosamente, solicitar a Vossa Excelência que informe sobre decisões ou o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais a respeito de verbas de remanejamento que são realizadas pelo município quando da aprovação do orçamento municipal, por exemplo 20% (vinte por cento) de remanejamento quando da aprovação do orçamento. Sendo assim, solicita ao Tribunal que informe se mesmo já tendo esta autorização, o município deverá solicitar ao Poder Legislativo uma nova autorização ou se é necessário uma autorização para cada remanejamento.

A consulta sob exame foi submetida à deliberação do Tribunal Pleno, na Sessão de 26/6/2012, pelo Relator, Conselheiro Cláudio Terrão, que, após admiti-la, respondeu-a nos seguintes termos:

[...] não é possível a fixação, na lei orçamentária anual, de autorização para o **remanejamento** de recursos orçamentários, por expressa vedação do art. 165, § 8º, da Constituição Federal, devendo, portanto, ser editada outra lei para dispor a respeito do tema.

Nada impede, contudo, que a própria lei de diretrizes orçamentárias, em situações excepcionais, preveja a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências, especialmente em face da **previsão da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, ou mesmo de alteração de suas competências**.

Cabe ressaltar que tais situações excepcionais devem fazer parte do devido processo legislativo, ou seja, devem estar adequadamente explicitadas na exposição de motivos do projeto da lei de diretrizes orçamentárias, a fim de que essa excepcional motivação seja legitimada pelo Poder Legislativo, ou, em outras palavras, para que essas realocações fiquem absolutamente vinculadas às possíveis alterações estruturais da Administração e para que não sirvam de uma disfarçada flexibilização qualitativa do orçamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

Nesse contexto, tomamos como exemplo a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2012 – Lei nº 12.465/11 – que traz previsão que nos parece plenamente adequada a essas situações excepcionais, conforme previsto no seu art. 63:

Art. 63. O Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2012 e em créditos adicionais, **em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação**, conforme definida no art. 5º, § 1º, desta Lei, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de natureza de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e de resultado primário.

Portanto, embora a lei orçamentária anual não possa autorizar realocações, por remanejamento, transposição ou transferência de recursos orçamentários, em virtude do princípio da exclusividade da lei orçamentária, nada impede que, em situações excepcionais e desde que devidamente legitimada durante o processo legislativo, a lei de diretrizes orçamentárias promova esta autorização em face da previsão de alterações na estrutura administrativa.

Ao final, concluiu o Relator:

[...] pela impossibilidade de a Lei Orçamentária Anual autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários. No entanto, há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, **em caráter excepcional**, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária – remanejamento, transposição ou transferência de recursos – os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.

Na sequência, acordes com o Relator, votaram o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, convocado naquela assentada em razão da ausência justificada do Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro em Exercício Hamilton Coelho, em face da renúncia do Conselheiro Antônio Andrada, e o Conselheiro Eduardo Carone Costa.

Atuando no Tribunal Pleno, naquela assentada, como Conselheiro Substituto, por força da ausência motivada da Conselheira Adriene Andrade, pedi vista dos autos para formar meu convencimento sobre a matéria a ser deliberada. Saliento que, no caso destes autos, não votaram os Conselheiros Wanderley Ávila e Sebastião Helvécio.

Em síntese, é o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, não se pode olvidar que a autorização para abertura de crédito adicional suplementar contida na Lei Orçamentária Anual – LOA, geralmente fixada em determinado percentual da despesa orçamentária, é também chamada, em sentido amplo, de margem de remanejamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

Adotando essa terminologia, por exemplo, é a doutrina de Rogério Sandoli de Oliveira, segundo a qual:

As leis orçamentárias já costumam conter uma autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares até determinado limite. Essa autorização, conhecida como *margem de remanejamento*, está prevista na Lei 4.320/1964, em seu art. 7º, I, bem como na Constituição Federal, em seu art. 165, § 8º.

Assim, no início da execução orçamentária, o Executivo poderia suplementar dotações por meio de decretos, com amparo na autorização legislativa já constante do próprio orçamento. (*In Orçamentos Públicos*. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2010, 2ª ed. P.152).

A autorização para abertura de créditos suplementares contida na lei orçamentária anual, em rigor, é necessária, em face da impossibilidade de se orçar, com precisão, as despesas públicas imprescindíveis ao atendimento das demandas da sociedade e para cumprimento das responsabilidades institucionais da Administração, bem como as receitas que serão arrecadadas ao longo do exercício financeiro, o que, aliado às oscilações políticas, sociais e econômicas, exige adaptações de ordem qualitativa e quantitativa nas previsões originalmente fixadas e estimadas.

Essa permissão de abertura de créditos suplementares contida na lei orçamentária anual tornou-se, de fato, praxe na Administração Pública brasileira. Todavia, a faculdade genérica concedida ao administrador público, não obstante permitir alterações orçamentárias, não o autoriza a modificar livremente a pauta de prioridades previamente estabelecida no orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, por isso a preocupação do legislador de balizar, na lei de meios, margem de remanejamento razoável para que o gestor público possa equacionar as necessidades que, de alguma forma, não foram bem calculadas e definidas durante o processo de elaboração orçamentária.

Perceba-se que é inevitável a existência de certa dose de flexibilidade na gestão do orçamento, permitindo ao administrador público, em razão das diversas variáveis, efetivar mudanças estratégicas de atuação do governo e, por consequência, realinhar, nos limites legais permitidos, as prioridades a serem atendidas, o que justifica o processamento das alterações orçamentárias, mediante autorização consignada na lei de meios.

Tudo isso considerado, atendo-me aos termos adotados na formulação da indagação contida na consulta e, ainda, ao princípio orçamentário da exclusividade consagrado no § 8º do art. 165 da Constituição da República, entendo que os consulentes desejam saber se é necessária a edição de lei para abertura dos créditos adicionais suplementares autorizados na Lei Orçamentária Anual, em percentual da despesa ali fixada.

Em princípio, a indagação parece constituir paradoxo. Ora, se a lei de meios já contempla autorização para que o gestor suplemente as dotações do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, desnecessária seria a edição de outra lei para atingir tal desiderato. Porém, a questão suscitada ganha outra dimensão, caso a abertura de crédito suplementar autorizada na LOA, cuja fonte de recursos livres seja proveniente da anulação parcial ou total de dotação orçamentária, envolva remanejamento em sentido estrito, ou seja, a realocação de recursos de um órgão para outro, a transposição ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra.

É que os institutos de movimentação de recursos orçamentários previstos no inciso VI do art. 167 da Constituição da República têm como fundamento a mudança relevante de prioridades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

na execução do orçamento pelo administrador público, encontrando, por isso, restrições na Lei Maior, que assim prescreve:

Art. 167. São vedados:

(...)

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Nessa ordem de ideias, quando a fonte de recursos não comprometidos para abertura de crédito suplementar autorizada na LOA constituir-se no superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, no excesso de arrecadação ou no produto de operações de crédito (Lei nº 4.320, de 1964, art. 43, § 1º, I, II e IV), basta a edição de decreto pelo chefe do Poder Executivo, com a devida justificativa, observado o limite fixado na própria lei orçamentária anual.

Por outro lado, se a fonte de recursos livres para abertura de crédito suplementar autorizada na LOA resultar de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei (Lei nº 4.320, de 1964, art. 43, III), podem ocorrer duas situações totalmente distintas. Numa, caso essa suplementação acarrete somente deslocamento de recursos orçamentários dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação, basta que o chefe do Poder Executivo edite decreto com a correspondente justificativa, observado o limite autorizado na própria lei orçamentária. Noutra, se tal suplementação implicar remanejamento, transposição ou transferência de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, deve haver autorização legislativa para essas específicas alterações qualitativas ou de mérito da lei orçamentária anual, consoante estatui o inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

A justificativa para exigência prévia de autorização legislativa, que não seja aquela contida na lei de meios, nessa última hipótese, prende-se, substancialmente, ao fato de que não se insere entre as matérias de competência desse nominado diploma legal autorizar essas espécies de realocação de recursos, em consonância com o disposto no § 8º do art. 165 da Carta Magna, que delimita o conteúdo material da lei orçamentária anual.

Dessa forma, na esteira do sistema orçamentário constitucional vigente, resta perquirir, então, se a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO pode autorizar remanejamento, transposição ou transferência de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, na forma e nas condições sustentadas no voto proferido pelo Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

O art. 165 da Constituição da República, ao prescrever a instituição do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e da Lei Orçamentária Anual – LOA, três diplomas legais de iniciativa do Poder Executivo e cujas normas se integram, consubstancia o princípio do planejamento e da programação da Administração Pública.

À LDO, originalmente, cabe estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre alteração na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento, como também aquelas matérias previstas no inciso II do § 1º do art. 169 constitucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

Segundo as disposições do mencionado art. 165, o escopo da LDO é bastante abrangente e aberto, ainda mais porque não foi editada, até hoje, a lei complementar preconizada pelo inciso I do § 9º desse mesmo dispositivo constitucional, a qual deverá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos e, sobretudo, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA. E mais: deverá estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da Administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. São conceitos e regras gerais de extrema importância para todo o sistema orçamentário e financeiro nacional.

Para ênfase dessa assertiva, basta verificar que o conteúdo e a razão de existir da LDO foram ampliados pela Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que a transformou em mais um instrumento para busca da gestão fiscal responsável. Isso porque a LDO passou a dispor também, entre outras matérias que a LRF especifica, sobre equilíbrio entre receita e despesa, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Além disso, à LDO foram integrados o Anexo de Riscos Fiscais, com a avaliação dos passivos contingentes (Riscos Fiscais) e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, e o Anexo de Metas Fiscais.

Em verdade – até pelo escopo mais abrangente e aberto, diferentemente do PPA e da LOA –, a LDO tem sido utilizada para suprir a lacuna da lei complementar prevista no § 9º do art. 165, máxime naquilo não contemplado na Lei nº 4.320, de 1964, diploma recepcionado pela Constituição com status de lei complementar, como, a propósito, já reconheceu o Supremo Tribunal Federal (ADI 1.726-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 16/9/1998, Plenário, DJ de 30/4/2004). É dizer, devido à falta de regramento permanente, o conteúdo da LDO não tem se restringido às matérias estabelecidas nos preceitos constitucionais explícitos e nos dispositivos da LRF. A própria Administração Pública, com práticas e procedimentos mais complexos e diversificados a cada ciclo operacional, devido às crescentes demandas da sociedade, tem determinado o surgimento de diversas situações inerentes à elaboração ou execução orçamentária que imputaram à LDO de cada exercício financeiro a necessidade de trazer a lume dispositivos genéricos relacionados à seara orçamentária.

Assim sendo, considerando que não foi editada, ainda, a lei complementar prescrita pelos incisos I e II do § 9º do art. 165 da Constituição da República, a qual estabelecerá, entre outras matérias, regras a respeito da elaboração e da organização da LDO, entendo que esse diploma legal, como instrumento de planejamento e programação de matérias de natureza orçamentária, poderá dispor, de forma excepcional, sobre transposição, remanejamento ou transferência de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.

### III – CONCLUSÃO

Diante das razões expendidas, assim como os Conselheiros que me antecederam, acompanho o voto do Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, cuja conclusão é pela impossibilidade de a Lei Orçamentária Anual autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários, mas pela possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

realocação orçamentária – remanejamento, transposição ou transferência de recursos – os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.

É como voto, Senhora Presidente.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Vou colher o voto do Conselheiro Sebastião Helvecio e o do Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

Vou votar com o Relator, incorporando essa contribuição que o Conselheiro Gilberto Diniz traz a respeito da LDO, que autoriza o uso de três possibilidades orçamentárias. Esse alerta não colide com o relatório anterior, mas o esclarece de modo bastante interessante.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

APROVADO, POR UNANIMIDADE, O VOTO DO RELATOR, COM A MANIFESTAÇÃO DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

REVISÃO DE NOTAS TAQUIGRÁFICAS		
DESTINO	VISTO	OBSERVAÇÃO
Conselheira Presidente Adriene Andrade		
Conselheiro Wanderley Ávila		
Conselheiro Sebastião Helvecio		
Conselheiro Cláudio Terrão		
Conselheiro Mauri Torres		
Conselheiro José Alves Viana		
Conselheiro Gilberto Diniz		
Conselheiro Substituto Licurgo Mourão		
Conselheiro Substituto Hamilton Coelho		
Procurador		
Procuradora		

**Res. Nº 12/2008**  
Art. 98. Os votos, pronunciamentos e apartes registrados pela unidade de taquigrafia não poderão ser alterados ou modificados no seu conteúdo ou substância, quando revistos.  
§1º As notas taquigráficas deverão ser revisadas em até 5 (cinco) dias, contados da data de seu recebimento.  
§2º Se não devolvidas no prazo a que se refere o parágrafo anterior, o processo deverá ser remetido à unidade competente, que promoverá a juntada das notas taquigráficas originais aos autos, com a observação de não terem sido revisadas.