



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

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processos n.: **862749**

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Câmara Municipal de Araguari

Consulentes: Rogério Bernardes Coelho, Presidente; e Evaldo Luiz de Almeida, 1º Secretário

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 25/6/2014

Aprovado, por unanimidade, o voto do Relator, com a manifestação do Conselheiro Sebastião Helvecio.

EMENTA: CONSULTA – PODER EXECUTIVO – ORÇAMENTO PÚBLICO – REALOCAÇÃO DE RECURSOS – REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA – NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – AUTORIZAÇÃO OU ESTABELECIMENTO DE PERCENTUAL NA LOA – IMPOSSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA – POSSIBILIDADE DE A LDO, EXCEPCIONALMENTE, PREVER REALOCAÇÕES, DESDE QUE ESTAS ESTEJAM VINCULADAS A POSSÍVEIS ALTERAÇÕES ESTRUTURAIS NA ADMINISTRAÇÃO.

A Lei Orçamentária Anual não pode conter autorização 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.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(conforme arquivo constante do SGAP)

Tribunal Pleno - Sessão do dia 20/06/12

Procurador presente à Sessão: Marcílio Barenco

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 862.749

Natureza: Consulta

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Araguari

Origem: Município de Araguari

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Araguari, vereador Rogério Bernardes Coelho, na qual formula o seguinte questionamento:

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



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

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.

Autuada e distribuída à minha relatoria (fl. 02), encaminhei a consulta à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, que emitiu o relatório técnico de fls. 04/07, no qual informa que não foram identificadas deliberações acerca do questionamento nos exatos termos ora suscitados pelo Consulente (fl. 06/07).

Destacou, entretanto, que, nas respostas às Consultas nºs 742472, 741566, 735383, 723995 e 695159, este Tribunal posicionou-se no sentido de que o remanejamento de verbas deve ser autorizado **por lei específica**, com a indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, bem como da justificativa pela adoção do procedimento. Já na Consulta nº 683249, o Tribunal entendeu **que estariam dispensadas de autorização legislativa** as transferências de recursos entre as mesmas categorias de programação orçamentárias.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

Considerando que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 212 do Regimento Interno, conheço da presente consulta.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também vota de acordo com o Conselheiro Relator.

ACOLHIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Mérito

Para responder ao questionamento do Consulente deve-se compreender que todo e qualquer planejamento, seja na esfera privada ou pública, pode e deve, sempre que necessário, ser ajustado no curso de sua execução. E o orçamento público – por excelência o principal instrumento de planejamento democrático – não foge a essa regra. Nesse contexto, há várias hipóteses em que a Administração precisa promover alteração orçamentária no curso do exercício financeiro.



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

Dentre as hipóteses mais comuns que suscitam a necessidade de alteração orçamentária, podemos identificar: a) dimensionamento inadequado de recursos para certos gastos, que precisam ser corrigidos mediante a alocação suficiente de recursos; b) verificação da necessidade de novos gastos, não previstos originariamente no orçamento, que precisam ser corrigidos mediante a criação de novas dotações; c) ocorrência de fatos inesperados e imprevisíveis que demandem ou um maior aporte de recursos financeiros em certas dotações ou a criação de novas dotações; d) decisão político-administrativa que promova modificação nas competências e na estrutura de entidades ou órgãos, nos programas prioritários para a sociedade ou nas categorias econômicas das despesas.

Dessa forma, tanto a Constituição da República como a Lei nº 4.320/64 trouxeram a previsão de alguns instrumentos apropriados para a adaptação do orçamento a mudanças que porventura surjam durante o exercício financeiro.

Dentre os mecanismos predispostos pelo ordenamento jurídico para modificar o orçamento originário, os mais utilizados pelos gestores são os chamados créditos adicionais, previstos no art. 166 da Constituição Federal e conceituados pelo art. 40 da Lei nº 4.320/64 como as “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.

Esses créditos subdividem-se em três espécies: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários, os quais estão conceituados nos incisos do art. 41 da Lei nº 4.320/64 da seguinte maneira:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Nos termos do art. 167, V, da Constituição Federal, a abertura de créditos especiais e suplementares deve operar-se por meio de decreto do chefe do Executivo, após prévia autorização legislativa, autorização essa que, no caso dos créditos suplementares, já pode constar na própria lei orçamentária anual, conforme art. 165, § 8º, também da Constituição da República.

Ressalte-se que a única exceção quanto à necessidade de prévia autorização legislativa para a autorização de crédito adicional refere-se aos créditos extraordinários em virtude das excepcionais circunstâncias em que são cabíveis e de sua restrita destinação a despesas urgentes e imprevisíveis.

Além dos créditos adicionais, existem ainda três outros instrumentos predispostos à modificação do orçamento, que são os mecanismos de realocação orçamentária, previstos no art. 167, VI, da Constituição, quais sejam, o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos financeiros.

Explicando a definição e a diferença de cada um desses instrumentos, J. R. Caldas Furtado ensina o seguinte:

- a) **Remanejamentos** são realocações na organização de um ente público com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, numa reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se, por exemplo, houver a necessidade da criação de um cargo novo, a ser custeado



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

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

- com recursos ainda não contemplados no orçamento, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa, mediante a indicação dos recursos disponíveis;
- b) **Transposições** são realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício, para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;
- c) **Transferências** são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade (Despesa Corrente) ou adquirir novos computadores para o setor administrativo dessa maternidade (Despesa de Capital), que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos especiais, ocorre a implantação de uma atividade nova, mediante a indicação de recursos financeiros ainda não comprometidos¹.

Com efeito, verifica-se que o art. 167, VI, da Constituição Federal estabelece que são vedados “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**” (grifo nosso).

Nesse sentido, resta claro que o uso de tais instrumentos pelo gestor deve estar previamente autorizado por lei ordinária. Ressalte-se que a norma constitucional não exige lei específica, mas autorização legislativa.

No entanto, esta autorização legislativa não pode constar previamente na lei orçamentária anual, uma vez que o art. 165, § 8º, da própria Constituição é claro ao dispor que a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. Dessa forma, respondendo ao questionamento do Consultante, 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,**

¹ **Elementos de Direito Financeiro.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 156 157



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.

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. (grifo nosso)

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.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, concludo 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.

É como respondo, Excelência.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Sr. Presidente, dentro dessa excepcionalidade tratada pelo Relator, eu tinha posicionamento contrário, porque, se a LDO precede a LOA, entendia não ser cabível prever aquilo que, sequer, foi discutido, examinado e votado.

Mas, dentro da excepcionalidade que o Relator traz, acompanho o voto de S. Exa.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Eu também tinha um questionamento similar a esse que o Conselheiro Hamilton Coelho fez. À impossibilidade de a Lei Orçamentária Anual não ter sido votada, como que se poderia fazer uma transposição, se não existiu um orçamento ainda?



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

V. Exa. argumenta que a LOA poderia antever uma hipótese dessa. Parece-me uma ideia avançada, mas vou acompanhar para refletir melhor.

Mas ainda permanece uma dúvida: se se pode remanejar um orçamento que ainda não existe.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Só quero ressaltar que apenas excepcionalmente a LDO pode remanejar, desde que ela já traga como medida de planejamento uma possível mudança estrutural na administração. É só nesses casos.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Compreendi. Mas mesmo nessas mudanças - para que haja o remanejamento - é preciso que aquele órgão, por exemplo, que vai ser criado, na hipótese, esteja autorizado por lei. Eu não vou excluir essa excepcionalidade, mas ela é muito difícil de ocorrer. Acho difícil, por isso, que ela seja excepcional. Vou acompanhar, mas com as minhas observações.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Sr. Relator, essa excepcionalidade, além de ter essa previsão na LDO, pelo voto de V. Exa., há de existir lei ordinária? É isso?

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Não, Excelência. Na verdade, é uma questão de planejamento. Em função, vamos dizer assim, de uma possível alteração administrativa, a LDO já pode autorizar. Havendo a alteração administrativa, o conteúdo da Lei Orçamentária poderá mudar por meio do remanejamento. Um exemplo simples: havia dotação específica para um órgão. Mas em função de uma possível criação de autarquia, esses recursos podem ser realocados para essa autarquia. É claro que a autarquia deve ser criada por lei. Portanto, há uma projeção, uma possibilidade.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

É que V. Exa. conclui assim: *os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não. Os quais se referem aos instrumentos de realocação orçamentária, não é isso?*

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Essa parte final é a regra geral. A autorização deve estar necessariamente prevista em outras leis ordinárias de natureza orçamentária ou não.

A autorização prévia só pode existir, no meu entender, na LDO nessas situações excepcionais. A regra geral é: toda autorização para realocação de recurso deve ser propriamente realizada através de Lei Ordinária, não de lei específica, mas de Lei Ordinária.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente, vou pedir vista, porque remanesce em mim a dúvida que foi do Conselheiro Hamilton e do Conselheiro Eduardo Carone.

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.



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

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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.

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,



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

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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.

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



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

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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 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



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

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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.

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



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

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 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.)