

Processo n.: 958.027

Natureza: Consulta

Consulente: Prefeito Municipal de Vargem Bonita

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta protocolizada nesta Corte em 13 de julho de 2015 e autuada sob o n. 958.027, formulada por Belchior dos Reis Faria, prefeito do Município de Vargem Bonita, conforme prerrogativa inserta no art. 210, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (RITCEMG), nos seguintes termos:

No entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, qual a diferença na execução orçamentária entre crédito suplementar e remanejamento, transposição ou transferência de recursos orçamentários?

O remanejamento, transposição ou transferência de recursos orçamentários dentro do mesmo órgão, mesma ação e mesma categoria econômica deve estar previamente autorizado em lei específica e/ou impacta no percentual de suplementação fixado na Lei Orçamentária Anual?

A alteração de fonte de recurso constitui ou impacta em percentuais de suplementação, remanejamento, transposição ou transferência?

A consulta foi distribuída ao Conselheiro Wanderley Ávila (fl. 3), que, nos termos do art. 210-B, § 2º, do RITCEMG, determinou o encaminhamento dos autos à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, para elaboração de relatório técnico com a indicação das deliberações deste Tribunal sobre as questões suscitadas e respectivos fundamentos.

II – HISTÓRICO DE DELIBERAÇÕES

- 1) Qual a diferença entre crédito suplementar e remanejamento, transposição ou transferência de recursos orçamentários?**
- 2) O remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários dentro do mesmo órgão, mesma ação e mesma categoria econômica deve estar**

previamente autorizado em lei específica ou impacta no percentual de suplementação fixado na lei orçamentária anual – LOA?

3) A alteração de fonte de recurso constitui ou impacta em percentuais de suplementação, remanejamento, transposição ou transferência?

Em pesquisa realizada nos sistemas “TCJuris” e “MapJuris”, nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, constatou-se deliberação deste Tribunal nos autos da Consulta n. 862.749 (25/6/2014), citada pelo próprio consulente, em que se diferenciou os institutos do crédito suplementar, do remanejamento, da transposição e da transferência, nos seguintes termos:

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 imprevistas.

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 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 comprometidos.

No tocante à autorização legal exigida para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários, menciona-se excerto do parecer emitido pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão na Consulta n. 862.749 (25/6/2014), indicada pelo consulente, *in verbis*:

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 Consulente, 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.

Citam-se, nesse viés, as Consultas n. 742.472 (7/5/2008), 741.566 (23/4/2008), 723.995 (3/10/2007) e 735.383 (25/7/2007).

Por fim, no que concerne às fontes de recursos, destaca-se outro trecho do parecer exarado nos autos da Consulta n. 862.749 (25/6/2014):

(...) 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.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas verificou que esta Corte de Contas já se manifestou acerca dos seguintes tópicos, pertinentes à indagação formulada:

a) o instituto jurídico do crédito suplementar (*espécie de crédito adicional destinado a reforço de dotação orçamentária*) não se confunde com o remanejamento (*realocação orçamentária na organização de um ente público com destinação de recursos de um órgão para outro*), com a transposição (*realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão*) e nem tampouco com a transferência (*realocações de recursos entre as*

categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho) – Consulta n. 862.749 (25/6/2014) –;

b) a LOA não pode conter autorização ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários, mas há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária, exigida a previsão em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não – Consultas n. 862.749 (25/6/2014), 742.472 (7/5/2008), 741.566 (23/4/2008), 723.995 (3/10/2007) e 735.383 (25/7/2007) –; e

c) nas hipóteses em que 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, podem ocorrer duas situações: (1) nos casos em que a suplementação acarretar 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 e (2) nas situações em que a 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 as alterações qualitativas ou de mérito da LOA – Consulta n. 862.749 (25/6/2014).

Submete-se a matéria à elevada consideração de Vossa Excelência, para as ulteriores providências que entender cabíveis.

Belo Horizonte, 6 de agosto de 2015.

Camilo Flávio Santos Fonseca
Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas
Assessor, TC 2911-1