

Princípio da exclusividade: impossibilidade de autorização prévia de remanejamento de recursos pela lei orçamentária



EMENTA: CONSULTA — PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL — AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DE REMANEJAMENTO DE RECURSOS — LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL — PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE — IMPOSSIBILIDADE — CARÁTER EXCEPCIONAL — PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Em virtude do princípio orçamentário da exclusividade (art. 165, § 8º, da CF/88), é constitucionalmente vedado que se inclua na lei orçamentária autorização prévia para realocação, por remanejamento, transposição ou transferência de recursos; no entanto, em situações excepcionais, nada obsta a essa previsão na lei de diretrizes orçamentárias.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Araguari, vereador Rogério Bernardes Coelho, na qual faz 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 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 (fls. 2), encaminhei a consulta à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, que emitiu o relatório técnico a fls. 4-7, no qual informa que não foram identificadas deliberações acerca do questionamento nos exatos termos suscitados pelo consulente (fls. 6-7).

Destacou, entretanto, que, nas respostas às Consultas n. 742.472, 741.566, 735.383, 723.995 e 695.159, este Tribunal entendeu 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 n. 683.249, o Tribunal entendeu **que estariam dispensadas de autorização legislativa** as transferências de recursos entre as mesmas categorias de programação orçamentária.

É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

PRELIMINAR

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

MÉRITO

Para responder ao questionamento do consulente deve-se compreender que todo e qualquer planejamento, seja na esfera privada, seja na 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.

Entre 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 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 n. 4.320/64 trouxeram a previsão de alguns instrumentos apropriados para a adaptação do orçamento a mudanças que porventura surjam durante o exercício financeiro.

Entre 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 n. 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 n. 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 por meio de decreto do chefe do Executivo, após prévia autorização legislativa, 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 Furtado¹ 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.

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, fica 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, essa 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.

¹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 156-157.

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 n. 12.465/11), que traz previsão que nos parece plenamente adequada a essas situações excepcionais, conforme 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.

Conclusão: em face do exposto, conluo 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.

■ NA SESSÃO DO DIA 20/06/2012 PEDIU VISTA O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

RETORNO DE VISTA ■ SESSÃO DO DIA 25/06/2014

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

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 Oliveira², 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.

A autorização para abertura de créditos suplementares contida na lei orçamentária anual, em rigor, é necessária em face da impossibilidade de orçar, com precisão, as despesas públicas imprescindíveis ao atendimento das demandas da sociedade e ao 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 (LOA), 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 CF/88, que assim prescreve:

Art. 167. São vedados:

[...]

² OLIVEIRA, Rogério Sandoli de. Dos créditos adicionais (arts. 40 a 46). In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Orçamentos públicos*; a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. Título V, p. 143-173.

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 *superavit* financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, no excesso de arrecadação ou no produto de operações de crédito (Lei n. 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 n. 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 § 8º do art. 165 da Constituição Federal, 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 n. 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 n. 4.320, de 1964, diploma recepcionado pela Constituição com *status* de lei complementar, como, a propósito, já reconheceu o Supremo Tribunal Federal (ADI n. 1.726-MC)³. 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 este 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.

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.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 25/06/2014, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram o conselheiro Wanderley Ávila, a conselheira Adriene Andrade, o conselheiro Sebastião Helvecio, o conselheiro Cláudio Terrão e o conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro Cláudio Terrão.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 1.726. Relator: min. Maurício Corrêa. Brasília, DF. Acórdão de 16 set. 1998. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 30 abr. 2004.