



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAXARANGUAPE  
GABINETE DO PREFEITO**

Rua Quinze de Novembro, 45, Maxaranguape – RN.  
CEP 59580-000. (84) 3261-2204 – (84) 3261-2222.

**Mensagem nº 020/2018-GP**

Maxaranguape, RN, em 08 de agosto de 2018.

*A Sua Excelência, o Senhor  
**CRIZALDO MEIRA DE ARAÚJO**  
Presidente da Câmara Municipal de Maxaranguape – RN*

*Senhor Presidente,*

No uso das atribuições conferidas pelo art. 40, inciso III da Lei Orgânica do Município (LOM), encaminho à elevada apreciação desta Casa Legislativa o Projeto de Lei Ordinária em apenso, o qual visa possibilitar, na execução do Orçamento Municipal de 2018, a contemplação de novas prioridades impostas à administração municipal, mediante o remanejamento, a transposição ou a transferência de dotações que possibilitem o melhor atendimento às necessidades da população ou da administração. Ademais disso, o Projeto trata de otimizar o aproveitamento dos recursos orçamentários remanescentes. Em razão da proximidade dos procedimentos de encerramento do exercício, e de novas prioridades e ações de governo, a movimentação de disponibilidades orçamentárias faz-se indispensável, para que a administração possa realocar recursos e, assim, melhor executar a despesa, na forma da lei.

Cumprê registrar que, uma vez autorizada a movimentação, diversas licitações e contratações em curso, serão concluídas em bom termo.

E que a presente necessidade da administração adequa-se perfeitamente à legislação, bastando citar que a própria LOA/2018, em seu artigo 7º, inciso III, já autoriza, previamente, a movimentação que a presente proposta cuida apenas de melhor explicitar, em nome da maior transparência dos atos políticos e administrativos que envolvem o Executivo e o Legislativo. Além disso, a Constituição Federal, em seu artigo 167, inciso VI, também prevê a possibilidade da espécie. E a Lei Federal nº 4.320/1964, que dispõe sobre a organização das contas públicas, em seu artigo 66, caput, admite expressamente que as dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias poderão, quando determinado na Lei Orçamentária, ser movimentadas por órgãos centrais da administração. Isto posto, a presente proposta cuida de melhor explicitar, na nossa LOA, tais movimentações.

Por fim, importa atentar que estudos técnicos de Cortes de Contas, e de profissionais vinculados a elas, doutrinam fartamente a respeito da matéria, pelo quê reputamos prudente apensar alguns deles a esta Mensagem, para melhor ilustrar o ato decisório do Egrégio Plenário.

Nestes termos, e considerando todo o exposto, **ROGA-SE URGÊNCIA E APROVAÇÃO DA MATÉRIA**, nos termos do art. 42, caput, da nossa Lei Orgânica Municipal, para darmos correta continuidade aos procedimentos de execução da despesa orçamentária.

  
**LUIS EDUARDO BENTO DA SILVA**

Prefeito Municipal  
Luis Eduardo Bento da Silva  
CPF: 242.663.532-00  
Prefeito



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAXARANGUAPE  
GABINETE DO PREFEITO**

Rua Quinze de Novembro, 45, Maxaranguape – RN.  
CEP 59580-000. (84) 3261-2204 – (84) 3261-2222.

**PROJETO DE LEI Nº 020/2018**

*Autoriza remanejar, transpor e transferir recursos entre distintas fontes, categorias econômicas, classificações funcional-programáticas e naturezas da despesa orçamentária, e dá outras providências.*

O PREFEITO MUNICIPAL DE MAXARANGUAPE/RN, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e na forma da Lei Orgânica Municipal, faz saber que a Câmara Municipal aprova e ele sanciona a seguinte Lei:

**Art.** Fica o Poder Executivo autorizado a efetuar o remanejamento, a transposição e a transferência de dotações entre distintas classificações funcional programáticas, categorias econômicas, projetos/atividades, fontes e naturezas da despesa orçamentária fixada na vigente Lei Orçamentária Anual, em conformidade com o disposto no art. 167, inciso VI da Constituição Federal, combinado com o disposto no art. 66, caput da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964, e com o disposto no art. 7º, inciso III da Lei Municipal Lei Municipal nº 795/2018, de 04/01/2018, que estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício de 2018.

Parágrafo Único – O movimento de dotações de que trata o caput deste artigo não importará no aumento da despesa fixada para o exercício; terá como lastro a prévia existência de saldos de dotações e será efetivado mediante a edição decretos específicos, na modalidade de crédito suplementar, vedados o crédito especial para cobertura de novas despesas e a modificação dos limites legais da despesa de pessoal, ou do cumprimento de obrigações dela decorrentes.

**Art. 2º.** Para os fins desta Lei, entende-se como:

- I. **Remanejamento:** realocação de recursos entre distintos órgãos, projetos, atividades e fontes, no âmbito de cada Poder e de cada esfera da administração – direta ou indireta;
- II. **Transposição:** realocação de recursos entre distintos programas, incluídos os projetos/atividades a ele referidos;
- III. **Transferência:** realocação de recursos entre distintas categorias econômicas ou grupos e naturezas de despesa, respeitado o programa orçamentário.

**Art. 3º.** O movimento de recursos de que trata esta Lei terá por finalidade ajustar os orçamentos de órgãos reestruturados; atender a mudança de prioridade ou ação governamental; executar reforma administrativa; ou melhor atender necessidades da população ou da administração.

**Art. 4º.** Esta Lei retroage seus ao início do segundo semestre do corrente exercício, e expressamente autoriza o Poder Executivo a, mediante Decreto, promover eventuais ajustes nos respectivos quadros de despesas, nos limites autorizados nesta Lei e na LOA MUNICIPAL/2018.

Maxaranguape, RN, em 08 de agosto de 2018.

  
LUIS EDUARDO BENTO DA SILVA

Prefeito  
Luis Eduardo Bento da Silva  
CPF: 242.663.532-00  
Prefeito





ARTIGO

**Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária.**  
**Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO)**

*\* Flavio Corrêa de Toledo Jr.*

Acentuada controvérsia vem provocando os recentes entendimentos sobre os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência entre verbas orçamentárias, sobretudo porque este trio difere do crédito adicional por redução de outras dotações do orçamento.

Tendo em vista artigo antes publicado , agora explicamos, de forma mais sintética, as diferenças entre as sobreditas maneiras de alterar a lei orçamentária anual, propondo soluções para evitar que a atual compreensão emperre a eficiente gestão do dinheiro público.

E, no corpo dessas propostas, reformaremos nossa anterior opinião de que apenas leis específicas autorizam as transposições, transferências ou remanejamentos orçamentários.

Transposição, remanejamento e transferência são instrumentos da Constituição (art. 167, VI); os créditos adicionais provêm da Lei 4.320, de 1964 (art. 40 a 46).

Do ponto de vista orçamentário, aquela trinca viabiliza mudanças nas políticas de governo, ou seja, garante modificações nas intenções originais de lei aprovada no ano anterior: a do orçamento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3266



**ARTIGO**

De fato e ante as trocas orçamentárias entre órgãos de governo e categorias de programação, em uma ou outra hipótese requer a Constituição o uso da transposição, do remanejamento ou da transferência:

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.

Para esse comando da Lei Maior, categoria de programação, sob a ótica funcional-programática, só pode ser o nível mais próximo da ação concreta: uma Atividade, um Projeto ou uma Operação Especial ; já, em face da natureza da despesa, aquela categoria subdivide-se em corrente e capital .

De seu lado, o crédito adicional suplementar não serve para viabilizar novos rumos de governo; apenas remedia erros, omissões e esquecimentos no momento em que se elabora o orçamento anual, podendo amparar-se em quatro fontes de financiamento: a) o superávit financeiro do ano anterior; b) o presente excesso de arrecadação; c) a operação de crédito; d) o esvaziamento, total ou parcial, de outra dotação. É bem isso o que enuncia o art. 43, da Lei nº 4.320, de 1964.

Desde que bancado por aquela última fonte: a da redução de outra verba (item d), o crédito adicional se assemelha, em termos quantitativos, à tríade transposição/remanejamento/ transferência. É porque um ou outro não faz aumentar o orçamento total da despesa; apenas permuta cifras orçamentárias.

Segundo doutrinadores de renome, o remanejamento serve para realocar verbas entre distintos órgãos orçamentários. Exemplo: extinção da Secretaria da Cultura e, encampação de suas funções e dotações pela Secretaria da Educação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3266



### ARTIGO

Para eles, a transposição assegura mudança entre categorias programáticas de um mesmo órgão orçamentário. Exemplo: os agentes políticos decidem não mais construir um posto de saúde, transpondo o recurso do correlato Projeto para Atividade da própria Secretaria da Saúde (ex.: combate à dengue).

Ainda, segundo os mesmos professores, a transferência possibilita trocas entre categorias econômicas (corrente e capital), situadas na mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, existentes todas, por óbvio, no mesmo órgão orçamentário. Exemplo: considerando que os dirigentes queiram pagar, de uma só vez, a dívida com precatórios judiciais, sob essa hipótese e em certa Atividade do Gabinete do Prefeito, procede-se ao reforço de Sentenças Judiciais (categoria corrente) à custa do elemento Material Permanente (categoria de capital).

Então, claro está que transposição, remanejamento e transferências são os três, em essência, diferentes do crédito adicional por redução de outra verba. Como antes se disse, aqueles quatro só se assemelham quanto ao aspecto valorativo, numérico, posto que nenhum deles acarreta aumento do orçamento total da despesa.

Entre eles, a divergência é que o crédito adicional, indiferente que é às novas intervenções públicas, permuta elementos de despesa no seio da mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, enquanto as transposições, remanejamentos e transferências, suscetíveis aos novos caminhos de governo, atuam sobre diferentes Atividades, Projetos ou Operações Especiais.

Vai daí que, no âmbito de uma mesma categoria programática (Atividade, Projeto ou Operação Especial), subtrair recurso de um objeto de gasto para reforçar outro elemento de despesa, essa troca não é transposição, remanejamento, nem transferência, só podendo se viabilizar mediante um crédito adicional por desfazimento, parcial ou total, de outra verba.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3266



**ARTIGO**

Do contrário, inexistiria, na prática, a modalidade prevista no art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320: o crédito adicional financiado pela “anulação parcial ou total de dotações orçamentárias”, visto que, como visto, sobredita trinca constitucional atua sobre diferenciadas categorias e, no caso, estamos nos referindo a alterações dentro de igual grupo programático.

De fato, outra maneira não há para modificar o orçamento ao longo de sua execução: ou é transposição/remanejamento/transferência da Constituição ou é crédito adicional da Lei 4.320.

Assim sendo, as mudanças dentro de uma mesma categoria exigem um crédito adicional, que onera o percentual genérico concedido na lei orçamentária anual (art. 165, § 8º, da CF), ou, utilizada toda essa margem, há de o Executivo solicitar específica permissão legislativa para essa modificação orçamentária.

Muitos ainda defendem que intercambiar elementos de gasto de uma mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, tal operação dispensa qualquer tipo de autorização legislativa. Entendem eles, de forma incorreta, que aquilo é caso para uma transposição, um remanejamento ou uma transposição, e se, para estes três, quer a Constituição autorização legislativa para trocas entre diferentes categorias de programação, (art. 167, VI), ao revés, a permuta numa mesma categoria afastaria a permissão legal.

Equivocada tal visão; transposição, remanejamento ou transposição, qualquer um dos três municia repriorizações de políticas governamentais e, por isso, modificações nas categorias de programação orçamentária, não servindo, nenhum dos três, para meras trocas no âmbito de um mesmo grupo de programação.

Assim sendo, não há de falar em transposição, remanejamento ou transposição no corpo de uma mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, hipótese em que cabe



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3266



### ARTIGO

somente o crédito suplementar e, antes dele, a respectiva autorização legislativa; é o que se vê na Constituição:

Art. 167. São vedados:

(.....)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Todavia, abrir crédito adicional toda vez que permutados elementos de despesa, por certo, bem dificulta a realização do orçamento. Nesse cenário, os Municípios poderiam se balizar no orçamento do Governo do Estado de São Paulo, solicitando, à Câmara dos Vereadores, dois tipos de crédito suplementar: um de financiamento mais geral; outro somente bancado pela anulação, parcial ou total, de outra dotação.

Diante do nível atual de inflação, da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), e da margem concedida, todo ano, ao Governo do Estado de São Paulo, acredita-se que 10% (dez por cento) seja número razoável para créditos adicionais suplementares, não devendo ser maior, sob pena de desfigurar o orçamento original, e abrir portas para o déficit de execução orçamentária.

Assim, poderia a Prefeitura requerer, na proposta orçamentária, concessão para abrir, até o máximo de 10% (dez por cento), créditos suplementares amparados no superávit financeiro, no excesso de arrecadação e em empréstimos e financiamentos, sem embargo de também pedir licença, não maior que 10% (dez por cento), para créditos que apenas viabilizem trocas entre elementos de mesma categoria programática.

Se assim for, restará demonstrado ao Controle Externo que não se abriu qualquer crédito adicional sem prévia autorização do Legislativo.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3266



**ARTIGO**

A lei orçamentária anual pode conter autorização prévia, genérica, global, para abertura de créditos adicionais suplementares, mas, nunca, para transposição, remanejamento e transferências (art. 165, § 8º).

É desse modo porque, relativamente ao orçamento anual, a Constituição proíbe matéria estranha à previsão de receitas e gastos, disso excetuado, somente, a prévia autorização para operações de crédito e créditos suplementares.

Então são duas e somente duas as exceções ao princípio orçamentário da exclusividade: operações de crédito e créditos suplementares; nelas não se encontram as transposições, remanejamentos e transferências.

Bem por isso, afronta a Constituição a prévia licença orçamentária para abrir, por decreto executivo, qualquer um daqueles três instrumentos orçamentários.

De outra parte, há de se enfatizar que a Carta Política não solicita, expressamente, diploma próprio, específico, particular, para transposições, transferências e remanejamentos; apenas demanda “prévia autorização legislativa”:

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 (grifos nossos).

Com efeito, se quisesse o constituinte lei específica, teria assim expressamente dito, tal qual fez nos seguintes trechos da Carta Política:

Art. 166 – (....)

(.....)

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados,





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3266



**ARTIGO**

conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167 – São vedados:

(.....)

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º

De mais a mais, sérios transtornos operacionais entravam a Administração toda vez que necessárias leis próprias, específicas, para as realocações orçamentárias entre diferentes categorias de programação.

Sabido e consabido que conta o Governo Federal com o melhor quadro de orçamentistas do país. Bem por isso, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) da União é referência para as demais unidades federadas do país, sem prejuízo de suprir, de forma satisfatória, a não edição da lei que, a teor constitucional , substituirá a de número 4.320/64.

Feita tal consideração, de lembrar que assim dispôs a lei de diretrizes orçamentárias da União para 2014:

Art. 48 - O Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2014 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 (...).

Parágrafo único. A transposição, a transferência ou o remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2014 ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, adequação da



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3266



**ARTIGO**

classificação funcional e do Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado ao novo órgão.

Não bastasse isso, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode, sim, autorizar transposições, remanejamentos e transposições:

ADIn: Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 (...). Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado (da LDO) (...). (ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007)

Diante de tudo disso, permitimo-nos rever nossa anterior posição, sustentando, desta feita, que, na condição de peça vital do processo orçamentário, a LDO, lei de diretrizes orçamentárias, possa conceder, de forma limitada, permissão para a Administração realizar, no ano seguinte, transposições, transferências e remanejamentos. Defendíamos antes a lei específica considerando a importância, política e operacional, das modificações promovidas por aquela tríade orçamentária, mas, diante dos antes vistos argumentos, revemos aqui nossa posição.

De todo modo, comete o Governo Federal, a nosso ver, certo desacerto no antes transcrito artigo: a não indicação de limite percentual para o Executivo, por decreto, transpor, remanejar e transferir recursos orçamentários.

Essa concessão ilimitada é um cheque em branco para o Chefe do Poder Executivo, o que lhe permite alterar, de forma unilateral e ampliada, conteúdos básicos da programação orçamentária, contrariando, por simetria, o art. 167, VII, da Constituição.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3266



### ARTIGO

E tal qual para os créditos adicionais, 10% (dez por cento), sob a atual conjuntura econômica, é número razoável para restringir, na LDO, as transposições, remanejamentos e transferências. Superado esse percentual, há de o Poder Executivo solicitar autorização específica para o Legislativo.

Observe-se, vale enfatizar, que a autorização acontecerá, de modo restrito, na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e, nunca, por meio da lei orçamentária anual (LOA), vez que esta, como antes visto, não pode conter matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas (art. 165, § 8º).

Além de prescrever várias e muitas exigências constitucionais e fiscais, a lei de diretrizes orçamentárias afigura-se como espaço ideal para o ente político dizer, todo ano, suas próprias normas financeiras, compatíveis, óbvio, com as normas gerais da Constituição, Lei 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### Conclusões Finais:

- a) Financiadas por operações de crédito, excesso de arrecadação e pelo superávit financeiro, as alterações orçamentárias exigem sempre um crédito adicional.
- b) Bancada pela redução de outra verba de orçamento, a modificação orçamentária pode ser um crédito adicional ou uma transposição, remanejamento ou transferência.
- c) É crédito adicional a troca entre elementos de gasto dentro uma mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial.
- d) É transposição, remanejamento ou transferência a permuta entre elementos de gasto de diferentes Atividades, Projetos ou Operações Especiais.
- e) A lei orçamentária anual (LOA) pode conceder, de forma prévia e genérica, autorização para créditos adicionais amparados no superávit financeiro, em excesso de





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 – São Paulo/SP-PABX: 3292-3266



**ARTIGO**

arrecadação e por operação de crédito, facultando ainda específica permissão para créditos bancados pela redução de outra verba (ambas sob o recomendado limite de dez por cento).

f) A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode conceder, até certo limite, concessão genérica para transposições, remanejamentos e transferências (acredita-se dez por cento um razoável percentual limitador)..

***\* Flávio Corrêa de Toledo Jr. é Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP)***

# Créditos adicionais *versus* transposição, remanejamento ou transferência de recursos

José de Ribamar Caldas Furtado

Pelo princípio da proibição de estorno de verbas, é vedada 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 (CF, art. 167, VI). Por categoria de programação deve-se entender a função, a subfunção, o programa, o projeto/atividade/operação especial e as categorias econômicas de despesas.<sup>1</sup>

O constituinte de 1988 introduziu os termos remanejamento, transposição e transferência em substituição à expressão *estorno de verba*, utilizada em constituições anteriores para indicar a mesma proibição.<sup>2</sup> Em verdade, trata-se de realocações de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sempre dependendo de autorização a ser consignada por meio de lei específica.

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ressaltam que há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários. No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é a *necessidade da existência de recursos*; para as demais alterações, é a *reprogramação por repriorização das ações* o motivo que indicará como se materializarão.<sup>3</sup> Esses autores apontam quatro motivos que podem dar origem aos créditos adicionais: a) variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; b) incorreção no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; c) omissões orçamentárias; d) fatos que independem da ação volitiva do gestor. Por outro lado, os remanejamentos, transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro terão sempre um único motivo: repriorizações das ações governamentais.<sup>4</sup>

José de Ribamar Caldas Furtado é Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Mestre em Direito pela UFPE, Professor de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário da UFMA, Instrutor da Escola do Ministério Público do Maranhão.

Como se depreende, as figuras do artigo 167, IV, da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do poder público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica alterando a lei orçamentária. É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica.

<sup>1</sup> Vide Portaria nº 42, de 14/4/99 (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portaria nº 42, de 14/04/1999*. INTERNET: [http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria\\_42\\_14\\_04\\_99.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria_42_14_04_99.htm) - 05/12/05).

<sup>2</sup> A Carta de 1967 já utilizou o termo *transposição* em seu artigo 61, § 1º, alínea a, ao proibir tal procedimento, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra.

<sup>3</sup> MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 30ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001, p. 109.

<sup>4</sup> MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 30ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001, p. 103.





Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles pontifica que, havendo necessidade de transposição de dotação, total ou parcial, será indispensável que, por lei especial, se anule a verba inútil ou a sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação.<sup>5</sup> Esse autor diz que concorda com José Afonso da Silva<sup>6</sup> quanto à tese de que a autorização genérica prevista no artigo 66, parágrafo único, da Lei nº 4.320/64<sup>7</sup> é inconstitucional, uma vez que a prévia autorização legal, a que se refere o inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal, há de ser concedida em cada caso em que se mostre necessária a transposição de recursos.<sup>8</sup>

A verdade é que, conforme ensinam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, as anulações parciais ou totais de dotações oriundas da Lei Orçamentária Anual (LOA) ou de créditos adicionais não têm a mesma conotação e conceitos de remanejamentos, transposições e transferências por terem objetivos completamente diversos, ainda que possam ter como característica comum a realocação de recursos orçamentários.<sup>9</sup> Na essência, refletem fatos diferentes que podem, ou não, traduzir mudanças ou modificações na estrutura do orçamento, dependendo, exclusivamente, da natureza da decisão administrativa e do seu efeito sobre a estrutura administrativa, sobre o elenco de ações que serão executadas ou sobre o rol de recursos não-financeiros – humanos, materiais, tecnológicos e outros – que serão utilizados na execução daquelas ações.

Com efeito, os termos remanejamento, transposição e transferência evidenciam que na gestão das atividades das entidades de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e demais entidades de caráter público criadas por lei) podem ocorrer mudanças ou modificações de natureza administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento e não apenas de natureza financeira ou patrimonial.

Destaque-se que a Constituição associa os termos remanejamento, transposição e transferência a duas situações: a) realocação de recursos de uma categoria de programação para outra, ou seja, deslocamento de fundos em nível de função, subfunção, programa, projeto/atividade/operação especial e das categorias econômicas de despesas;<sup>10</sup> b) destinação de recursos de um órgão para outro.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 226.

<sup>6</sup> A obra citada de José Afonso da Silva é *Orçamento-programa no Brasil* (SILVA, José Afonso da, *Orçamento-programa no Brasil*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973, p. 315).

<sup>7</sup> É permitida a redistribuição de parcelas das dotações de pessoal, de uma para outra unidade orçamentária, quando considerada indispensável à movimentação de pessoal, dentro das tabelas ou quadros comuns às unidades interessadas, a que se realize em obediência à legislação específica (Lei nº 4.320/64, art. 66, parágrafo único).

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 226.

<sup>9</sup> MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 30ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001, p. 110.

<sup>10</sup> Vide Portaria nº 42, de 14/4/99 (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portaria nº 42, de 14/04/1999*. INTERNET: [http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria\\_42\\_14\\_04\\_99.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria_42_14_04_99.htm) -05/12/05).



Cumpra estabelecer a diferença entre remanejamento, transposição e transferência:

a) remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, em uma 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 houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa;

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 ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, 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 adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.

A realidade é que, desde a edição do Código de Contabilidade Pública, em 8 de novembro de 1922, os créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários – são tidos e havidos como as únicas formas de alteração do orçamento no decorrer do exercício financeiro, estando ainda em desuso as técnicas previstas no art. 167, VI, da Constituição Federal. A não-efetividade dessa norma constitucional, e até mesmo o desconhecimento do seu significado, é impulsionada pela facilidade que se tem na abertura de crédito adicional suplementar, cuja autorização pode estar prevista na lei orçamentária, o que não ocorre com os procedimentos de estorno de verba, que devem sempre ser autorizados por leis específicas. Acrescente-se que carece de regramento jurídico o procedimento de se autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos suplementares. Em consequência, comuns são os abusos resultantes de autorizações sem critérios.

É necessário esclarecer que as figuras remanejamento, transposição e transferência não estão previstas na Lei nº 4.320/64, visto que surgiram no Texto Constitucional posteriormente. Desse modo, os arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/64 cuidam exclusivamente dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários). Lá estão dispostas as regras que devem ser observadas, relativamente à indicação dos recursos orçamentários e financeiros, por ocasião da autorização (por lei) e abertura (por decreto do Executivo) dos créditos adicionais.

Dispõe a Constituição Federal, art. 165, § 8º,<sup>11</sup> que a lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares<sup>12</sup> e contração de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. A relação de exceções feita pelo constituinte nesse dispositivo é taxativa (*numerus clausus*). Isso significa que a LOA não pode dar autorização para o Executivo proceder a remanejamentos, transposições ou transferências de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra. Ou ainda, que os procedimentos previstos no artigo 167, VI, devem ser autorizados através de lei específica.

Não custa nada lembrar que, quando se trata de alocação no orçamento em execução de recursos provenientes de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, de excesso de arrecadação ou de operações de crédito (Lei nº 4.320/64, art. 43, § 1º, I, II e III, *in fine*), a via do crédito adicional suplementar não possui restrição, salvo o limite estabelecido na própria lei orçamentária.<sup>13</sup> Portanto, o problema reside apenas quando se faz realocação de recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias constantes do orçamento (Lei nº 4.320/64, art. 43, § 1º, III, primeira parte).<sup>14</sup>

<sup>11</sup> A Lei nº 4.320/64 tem dispositivo semelhante (art. 7º, I).

<sup>12</sup> Isso quer dizer que a autorização para abertura de créditos suplementares pode ser dada na própria lei orçamentária, que deve fixar o limite de tal autorização em valores absolutos ou em percentuais. A lei que autorizar a abertura de crédito adicional especial também poderá autorizar a suplementação do respectivo crédito, observadas as mesmas normas e princípios aplicáveis no caso da suplementação prevista na LOA.

<sup>13</sup> Nesses casos, a alteração do orçamento se opera de forma quantitativa.

<sup>14</sup> Aqui a alteração no orçamento é qualitativa.



*"..., remanejamentos de recursos de um órgão para outro e transposições ou transferências de uma categoria de programação para outra, somente podem ser autorizados através de lei específica, ..."*

Agora uma questão da maior importância para o sistema orçamentário brasileiro: pode o Chefe do Executivo utilizar créditos adicionais suplementares ou especiais para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferências? A resposta é *não*. É princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis. Tratando-se de termos constantes na Lei Fundamental, esse argumento de interpretação fica ainda bem mais contundente. O certo é que, se diferente fosse, nenhum valor teriam os termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal.

Daí a conclusão de grande relevo: pelo sistema idealizado pelo constituinte de 1988, os créditos adicionais suplementares, abertos com base na autorização concedida na própria lei orçamentária e com fundamento em aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (Lei nº 4.320/64, art. 43, § 1º, III), só podem ocorrer quando se tratar de deslocamento de recursos dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação.<sup>15</sup> Ou seja, remanejamentos de recursos de um órgão para outro e transposições ou transferências de uma categoria de programação para outra, somente podem ser autorizados através de lei específica, sob pena de antinomia com a Lei Maior.

<sup>15</sup> Exemplo: deslocamento de recursos orçamentários destinados a pagamentos de diárias para pessoal.



Entretanto, as gestões orçamentárias brasileiras ainda não perceberam a vontade da Carta de 1988 nesse aspecto, fato que faz com que a prática da abertura de créditos adicionais suplementares, com base na autorização dada na LOA, seja utilizada como panacéia, à revelia do artigo 167, III, da Constituição Federal.

Essa prática destrói a rigidez do orçamento público pretendida pelo ordenamento jurídico pátrio, com prejuízos para todo o sistema constitucional orçamentário que, enfraquecido, deixa de ser veículo necessário de planejamento das ações da Administração Pública, em desfavor do *regime de gestão fiscal responsável* preconizado pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalte-se que incorre no denominado *crime de desvio de verbas*, tipificado no artigo 315<sup>16</sup> do Código Penal, quem der às verbas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei. Desvio de verba, ensina Hely Lopes Meirelles, “é a transposição de recursos de determinada dotação para outra sem prévia autorização legal, com infração ao disposto no art. 167, VI, da CF”.<sup>17</sup> Se essa conduta for praticada por Prefeito Municipal, será enquadrada no artigo 1º, III, do Decreto-Lei nº 201/67,<sup>18</sup> que comina pena mais severa. Também constitui *ato de improbidade administrativa* influir de qualquer forma para a aplicação irregular de verba pública (Lei nº 8.429/92, art. 10, XI<sup>19</sup>).

<sup>16</sup> Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei: Pena – detenção, de um a três meses, ou multa (CP, art. 315).

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 227.

<sup>18</sup> São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas (Decreto-lei nº 201/67, art. 1º, III). Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos (§ 1º). A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular (§ 2º).

<sup>19</sup> Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...) XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular (Lei nº 8.429/92, art. 10, XI). Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações: (...) II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; (...) Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente (Lei nº 8.429/92, art. 12, II e § único).