



PREFEITURA DE SÃO LUIS
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Fis. Nº 26

Rubrica

ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 04/2010 - CGM

São Luis, 22 de outubro de 2010.

ASSUNTO: remanejamento de dotação orçamentária.

1. A presente Orientação Técnica tem por objetivo responder à consulta realizada pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento, através do Ofício nº 452/GS sobre a possibilidade do remanejamento de dotação orçamentária, destinada ao Consórcio Intermunicipal, para atender as demandas da reforma do Mercado da Liberdade, o qual se encontra em execução.

Observamos que, a presente orientação não considerará o fato concreto, quanto ao mérito da contratação da despesa, mas apenas o assunto consultado.

2. Primeiramente, um fator importante a ser destacado relaciona-se ao "CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO", que possui em seu ESTATUTO, datado de 13 de outubro de 1997, as regras para sua existência e manutenção. Sendo que uma delas, diz respeito à cota mensal dos consorciados para o corrente exercício que não poderá ser inferior a 0,5% do FPM, devendo ser suprida até o dia 05 do mês subsequente, consoante ao art. 22.

O referido Consórcio constitui-se em forma de Sociedade Civil de Direito Privado, sem fins lucrativos, definindo-se como articulador de políticas de produção e abastecimento que garantam o abastecimento local, viabilize a comercialização dos produtos excedentes para o abastecimento regional, nacional, internacional e priorize o modelo sustentável de agricultura em regime de economia familiar, nos termos do art. 1º e 6º do Estatuto. Possui plano de atividade e orçamento próprio, tendo como receitas: cotas de contribuição mensal dos municípios integrantes; auxílios, contribuições e subvenções; doações e outras; segundo preceitua o art. 12, VI, e art. 18 do supracitado Regulamento.

Considerando que a Prefeitura de São Luis foi autorizada a participar do consórcio intermunicipal em 15 de outubro de 1997, através da Lei nº 3.623/97, a mesma também se tornou, por imposição do Estatuto, uma das contribuintes com cotas mensais destinadas ao referido Consórcio. Tais cotas foram previstas entre as ações a serem executadas, descrita como "Apoio ao Consórcio Intermunicipal de Produção e Renda - CIMPRO", conforme verificado na Lei Orçamentária Municipal.

Também, pertencendo à mesma Unidade Orçamentária, verifica-se a existência da ação "Reformas de Feiras e Mercados", para a qual o consulente solicita entendimento quanto ao remanejamento daquela ação para esta,



especificadamente para atender a despesa relacionada à reforma do Mercado da Liberdade que, segundo o Consulente, encontra-se em execução.

3. Importa lembrar, que a administração pública vale-se do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual, que são instrumentos de planejamento da ação governamental, sancionados pelo Chefe do Poder Executivo. No caso em análise, destacamos a LOA que se organiza, dentre outras formas, por ações, projetos e atividades, com os concernentes créditos orçamentários ou adicionais.

Ressaltamos que, as alterações, os ajustes e/ou movimentações desse orçamento só podem ocorrer mediante autorização em lei.

4. Nesse contexto, asseveramos que a realização de qualquer despesa pública deve estar amparada nos supracitados instrumentos. Ademais, um dos pressupostos para o gasto público corresponde à existência de dotação orçamentária, que deve ser informada quando da formalização do seu respectivo processo, com vistas a acobertar a referida despesa.

Outrossim, considerando o exposto na consulta formulada, demonstrando a necessidade de crédito orçamentário para uma despesa previamente contratada e em execução, informamos que a realização de despesa pública sem a atinente dotação e, por sua vez, sem o devido empenho, afronta os dispositivos legais a seguir descritos:

Constituição Federal de 1988 (semelhante ao que dispõe o art. 121 da Lei Orgânica Municipal)

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Lei nº 4.320/64

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. (grifei)

Cabe mencionar, que até mesmo a Lei nº 8.666/93, em seu art. 55, V, preceitua como uma das cláusulas necessárias em todo contrato, a que estabeleça o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica.

5. No que tange ao remanejamento de dotação orçamentária, aclaramos que a referida modalidade de ajuste, movimentação ou alteração orçamentária encontra-se prevista na Constituição Federal de 1988, no art. 167, VI, transcritos a seguir, à semelhança do que dispõe o art. 121, VI, da Lei Orgânica Municipal:



PREFEITURA DE SÃO LUIS
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 167. São vedados:

(...)

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

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; (grifei)

Do dispositivo supracitado, depreende-se claramente que existe fundamentação legal para a realização de "remanejamento" (conhecido também como estorno de verba), porém, desde que previamente autorizado pelo Poder Legislativo, embora não seja para o caso em apreço, como será explicitado adiante. Cabe destacar, que esta autorização não pode ser inclusa na Lei Orçamentária Anual, por se tratar de matéria estranha ao orçamento, conforme disciplina o art. 165, § 8º da Constituição Federal, o qual excetua apenas a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá 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.

Destarte, a autorização para o remanejamento orçamentário necessita de instrumento legal específico, diferente assim dos tradicionais créditos adicionais suplementares, que correspondem a outra modalidade de movimentação orçamentária, dispostas na Lei nº 4.320/64 e na nossa Carta Magna, e com aquela não deve ser confundida. A própria Constituição Federal trata esses termos de forma distinta, destacando-os em incisos separados, conforme se pode observar no art. 167, anteriormente citado.

Os renomados autores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, no comentário da Lei 4.320/64, 32ª edição, às folhas 107 e 108, analisando o art. 40 da mesma norma, traz luz ao referente assunto, ao tecer a seguinte explanação:

Em realidade, o orçamento, durante a sua execução, pode ser alterado por vários motivos, se não vejamos:



PREFEITURA DE SÃO LUIS
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro;
- incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais;
- omissões orçamentárias;
- fatos que independem da ação volitiva do gestor;
- reforma administrativa;
- repriorizações das ações governamentais;
- repriorizações de gastos.

Os quatro primeiros motivos dão margem ao aparecimento dos créditos adicionais nas formas estabelecidas no artigo em análise.

Os três últimos, entretanto, provocam alterações completamente diferentes os anteriores, dando margem a reformulações orçamentárias nos três níveis de programação - institucional, programática e de gastos - sob as denominações de remanejamentos, transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro órgão, conforme disposto no art. 167, VI, da Constituição da República. Estas alterações só podem ser autorizadas *de per si*, em lei específica.

Por muito tempo pensou-se que as alterações orçamentárias se refletissem exclusivamente nos créditos adicionais. Entretanto, a prática vem demonstrando que não é verdade, e a própria Constituição da República de 1988, conforme dispositivo já mencionado, aceitou e ratificou esta situação com a introdução de novos conceitos sobre as realocações de recursos orçamentários, mediante remanejamentos, transposições e transferências, como se esclarece a seguir:

Os *remanejamentos* ocorrem sempre no âmbito da organização. Assim, se, por ventura, uma reforma administrativa prevê a extinção de um órgão e a instituição de outro para a sua substituição, é evidente que só se deve realocar os remanescentes orçamentários do órgão extinto para o novo;

As transposições ocorrem sempre no âmbito da programação de trabalho, em razão de repriorizações, mediante a realocação dos remanescentes orçamentários para o programa de trabalho repriorizado;

As *transferências* ocorrem no âmbito das categorias econômicas de despesas, também pro repriorizações de gastos. (grifei)

Ainda sobre esta matéria, o nobre Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Caldas Furtado, em seu livro intitulado "Elementos de Direito Financeiro", 2009, às folhas 150 a 155, assim discorre:

Cumpre, agora, estabelecer a diferença entre remanejamento, transposição e transferência:



PREFEITURA DE SÃO LUÍS
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova, mediante a indicação de recursos financeiros ainda não comprometidos.

(...)

Em face da evidente distinção entre as duas técnicas de alteração do orçamento em vigor (créditos adicionais e estornos de verba), pode-se afirmar peremptoriamente que o Chefe do Executivo não pode utilizar a técnica dos créditos adicionais (suplementares ou especiais) para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferência.

Essa conduta é de grande relevo para o sistema orçamentário brasileiro. Isso porque a relação de exceções feita pelo constituinte no comando do artigo 165, § 8º (*autorização para abertura de créditos suplementares e*



PREFEITURA DE SÃO LUÍS
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

contração de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei, é taxativa (*numerus clausus*), o que 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.

Com efeito, pelo que foi 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; 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. Aliás, se diferente fosse, nenhum valor teriam os termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal.

(...)

Ressalte-se que incorre no denominado *crime de desvio de verbas*, tipificado no artigo 315 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". Se essa conduta for praticada por Prefeito Municipal, será enquadrada no artigo 1º, III, do Decreto-Lei nº 201/67, 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)

6. Isto posto, considerando as definições, os esclarecimentos e dispositivos legais apresentados, o caso declarado pelo consulente não corresponde ao de "remanejamento", não sendo assim possível a sua efetuação.

No entanto, é possível a alteração orçamentária através da modalidade "transposição", realocando os recursos no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Ou seja, ao invés de destinar os recursos ao atendimento do Consórcio Intermunicipal, já programada e incluída no orçamento, deslocam-se esses recursos para atender as demandas da reforma do Mercado da Liberdade, também já programada e incluída no orçamento, cuja ação original se pretende que seja ampliada.

Ressalta-se, que se deve assegurar da repriorização da ação, a fim de não incorrer em comprometimento da execução da ação a ser remanejada. Outro



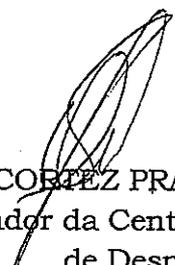
PREFEITURA DE SÃO LUÍS
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

fator importante a evidenciar é que, no caso, é necessária a lei específica que autorize a realocação dos recursos orçamentários da primeira para a segunda ação.

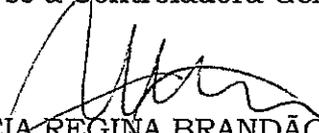
Alertamos ainda, atentar para evitar a realização de despesa sem o amparo da correspondente disposição de crédito orçamentário, sob pena de infringir dispositivo constitucional.

É a orientação. À consideração superior.


JACKSON DOS SANTOS CASTRO
Coordenador de Auditoria de Normas
Técnicas


OMAR CORTEZ PRADO SEGUNDO
Coordenador da Central de Liquidação
de Despesa

De acordo. Encaminhe-se à Controladora Geral em exercício.


MÁRCIA REGINA BRANDÃO DE PAIVA
Superintendente de Prestação de Contas e Normas Técnicas

De acordo. Encaminhe-se à Secretária Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento.


MARIA MARPHISA B. M. FROTA
Controladora Geral do Município - em exercício