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.

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 temos 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.

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.

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

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.

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,

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

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.

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

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)..

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