ARTIGO

Permuta entre dotações de mesma categoria não é transposição, remanejamento e nem transferência de recursos orçamentários

*** FLAVIO C. DE TOLEDO JR.**

Muitos ainda acham que transposição, remanejamento ou transferência é o mesmo que intercambiar dotação entre elementos de despesa ligados a uma mesma categoria de programação, entendida esta, no caso, como o tipo mais próximo da ação concreta de governo, que pode ser uma Atividade, um Projeto ou uma Operação Especial, segundo classificação da Portaria nº 42/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A partir desse raciocínio, sobredita troca orçamentária dispensaria autorização legal, não onerando, por consequência, o percentual concedido, de forma genérica, no diploma orçamentário (art. 165, § 8º da CF), tampouco solicitando específico instrumento legal, se esgotada aquela margem prévia.

Em suma, essa transformação seria feita por Decreto do chefe do Poder Executivo ou instrumento semelhante nos demais Poderes estatais (Resolução, Portaria).

Aconteceria bem assim, pois se a permuta entre objetos de gasto significa remanejamento, transposição ou transferência e, desde que estas três figuras pedem específica lei somente quando mobilizadas distintas, diferentes, diversas categorias de

programação (art. 167, VI da CF), então, conclui sobredita linha de pensamento que, em sentido contrário, desnecessária a autorização do Parlamento se o intercâmbio acontecer dentro de uma mesma classe programática.

Se assim fosse, dispensaria amparo legal o ato financeiro de subtrair recurso do elemento Sentenças Judiciais para reforçar o atinente a Subvenções Sociais, desde que ambos fizessem parte da mesma Atividade, por exemplo Operação da Administração Geral do Município.

De outra parte, doutrina adiante comentada, bem como a legislação da União e dos Estados, uma e outra vêm afastando tal entendimento, motivo pelo qual alguns Tribunais de Contas rejeitam a falta de permissivo legal para aquela alteração entre elementos econômicos.

Com efeito, o Tribunal de Contas de Santa Catarina recusa balanço de Prefeitos à vista dos seguintes desacertos: déficit consolidado de execução orçamentária; abertura de crédito suplementar por conta de remanejamento de recursos, sem prévia autorização legislativa; e aplicação a menor em manutenção e desenvolvimento da educação básica (vide http://www.tce.sc.gov.br/web/noticias/noticia/2875).

Outras Cortes recusam contas quando o nível de alteração orçamentária superou o de autorização legal, sendo que, na imensa parte das vezes, o excesso nada mais é do que a troca de dotações ligadas a uma mesma ação de governo.

De todo modo, parece-nos muito severo o imediato parecer desfavorável contra Prefeito que se fundamentou em prática de há muito realizada pelos contadores públicos do país. Em outras palavras e à vista da missão pedagógica que, cada vez mais, se instala no agir dos Tribunais de Contas, é preciso antes ensinar o caminho certo para, só depois, efetivar a punição que hoje conduz, quase sempre, à inelegibilidade do agente político.

ARTIGO

Este artigo mostrará o equívoco de igualar transferência, remanejamento e transferência com permuta orçamentária em um mesmo grupo de programação, além de propor, com base na lei orçamentária do Estado de São Paulo, solução para as dificuldades que essa nova compreensão enseja na administração financeira dos Municípios.

Feita essa preliminar, há de se dizer que a Constituição de 1988 dispõe formas de modificar o que foi antevisto na lei de orçamento anual; eis os institutos da transposição, do remanejamento e da transferência, a exigir diploma autorizativo específico:

"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".

Põe-se aqui o estorno de verbas a que se referiam as anteriores Constituições do Brasil.

De se ilustrar que, a modo da transcrita norma, categoria de programação abrange distintas classificações do gasto público: a econômica, subdividida nas categorias corrente e capital e, também, a de caráter programático, decomposta em função, subfunção, programa, atividade, projeto e operações especiais.

Já, órgão orçamentário é a célula administrativa de primeiro escalão que coordena a movimentação das verbas aportadas às unidades orçamentárias subalternas (ex.: órgão orçamentário: Secretaria da Saúde; unidades orçamentárias vinculadas: Gabinete do Secretário; Hospital do bairro x; Departamento do Programa Saúde da Família).

De outra banda, prevê a Lei 4.320, desde 1964, que o orçamento possa ser alterado, no decorrer de sua execução, por créditos adicionais, desdobrados sob três espécies: suplementares, especiais e extraordinários.

Sob tal dinâmica, os créditos suplementares e especiais precisam revelar sua fonte de cobertura, sendo que, para o caso ora em debate, interessa a anulação parcial ou total de outras dotações; eis o inciso III, do § 1º do art. 43 daquela disciplina financeira, que tem hoje o status de complementar à Constituição:

"Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei".

Para Heraldo da Costa Reis, J. Teixeira Machado Jr. e José Ribamar Caldas Furtado , a transposição, o remanejamento e a transferência são instrumentos para a Administração alterar seu curso operacional; repriorizar as ações de governo; modificar as intenções originais da lei de orçamento, enquanto o crédito adicional, indiferente que é à vontade política, serve para remediar imprevisões, omissões e erros no momento em que se elabora a peça orçamentária, circunstância que abrange, por óbvio, a simples troca entre elementos de despesa de uma mesma espécie programática.

Dito de outra forma, necessária a transposição, o remanejamento ou a transferência quando, ao longo da execução do orçamento, a prioridade passa a ser a Saúde, não mais as Obras Viárias; de sua parte, aciona-se o crédito adicional quando o orçamentista, por erro de programação, alocou dotação insuficiente nas rubricas de pessoal.

Para aqueles três doutrinadores a diferença entre as aquelas figuras constitucionais pode ser assim sintetizada:

O remanejamento é para atender a uma reforma administrativa, que exige realocação de verbas de um órgão para outro, inclusive os integrantes da Administração indireta. Exemplo: extinção da Secretaria da Cultura e, encampação de suas atividades pela Secretaria da Educação.

A transposição é uma mudança programática dentro do mesmo órgão de governo. Exemplo: os agentes políticos decidem não mais construir um posto de saúde, transpondo o recurso para outro programa da Saúde: o combate à epidemia de dengue.

A transferência é uma modificação nas categorias econômicas (corrente e capital), situadas no mesmo programa de certo órgão orçamentário. Exemplo: tendo em vista que os dirigentes queiram pagar, de uma só vez, a dívida com precatórios judiciais, nessa hipótese e em certo programa da função Administração, faz-se reforço em Sentenças Judiciais (categoria corrente) à custa do elemento Obras e Instalações (categoria de capital). Decididamente, essa operação muito se assemelha à do crédito adicional por esvaziamento, total ou parcial, de outra dotação.

De qualquer modo, essa tríade constitucional não pode aumentar o total fixado na lei orçamentária. É bem isso o que se vê na lei de diretrizes orçamentárias da União para o ano de 2013:

“Art. 46. - .....

Parágrafo único. A transposição, a transferência ou o remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2013 ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, adaptação da classificação funcional e do Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado ao novo órgão” (grifos nossos).

Ante a importância política e operacional da transposição, remanejamento e transferência, fácil concluir que estas formas diferem, e muito, da mera permuta entre objetos de gasto de uma mesma categoria de programação.

Tanto é assim que, para a Constituição (art. 167, VI), se usam aqueles três instrumentos quando realocados, sob lei própria , recursos para outros órgãos ou ocorrem mudanças programáticas na mesma célula de governo, daí evidenciado que tal só se consuma quando há mudança nas políticas de governo, na vontade dos governantes, nos objetivos originais da lei orçamentária anual.

Vai daí que modificação nas políticas públicas solicita o exame particular, de interesse público, do Legislativo (art. 167, VI da CF) e, não, as margens genéricas, difusas, da lei orçamentária anual, às quais, via de regra, escoram os créditos suplementares. Em resumo, o que foi introduzido por uma lei - a orçamentária - só pode ser mudado por outra lei formal.

Eis ali hipótese que solicita bastante atenção dos responsáveis pelo Controle Interno, porquanto créditos adicionais não podem suprir contextos próprios da debatida tríade constitucionais de realocação orçamentária.

Autorizados sempre por lei formal específica, a transposição, o remanejamento e a transferência, qualquer um desses institutos não pode ser autorizado, de forma prévia e genérica, na própria lei de orçamento anual, visto que, do princípio orçamentário da exclusividade, só escapam a abertura de créditos suplementares e as operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (art. 165, § 8º, da CF); nada mais que isso. Do contrário, estaria inserida matéria estranha no orçamento.

Com efeito, nas contas do Governador do Estado de São Paulo, exercício de 2011, assim recomendou o Tribunal Paulista de Contas:

"Nos termos do art. 176, inciso VI, da Constituição Estadual, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários exige sempre lei específica, e não a genérica margem da lei de orçamento para créditos suplementares" (grifos nossos).

Neste ponto, vale reiterar, aquele trio constitucional nada tem a ver com crédito adicional e, no âmbito deste, tampouco com intercâmbio entre elementos de despesa fixados numa mesma categoria de programação.

Então, se a troca orçamentária entre elementos de despesa não é transferência, transposição ou remanejamento, nesse cenário, tal movimento só pode mesmo ser um crédito adicional por anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, previsto no antes transcrito inciso III, § 1º, do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

Disso decorrente, sobredita permuta, crédito adicional que é, onera, sim, o percentual prévio e genérico da lei orçamentária anual (art. 165, § 8º da CF) e, desde que esgotada tal margem, há de se solicitar, ao órgão do Legislativo, licença para abrir o necessário crédito adicional.

Do contrário, restaria afrontado o art. 167, V, da 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 execução orçamentária, levando-se em consideração que várias Cortes de Contas exigem o cumprimento do art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, quer dizer, o gasto há de estar aprovado até o nível do elemento, não se limitando, como quer a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a segmento mais agregado: o do grupo

de natureza. Pensam assim aqueles Tribunais para dar eficácia à lei e aos princípios da transparência e da especificação da despesa.

De fato e a guisa de exemplo, o grupo Outras Despesas Correntes reúne robusto e diversificado elenco de objetos de dispêndio, entre os quais Precatórios, Serviços de Terceiros, Subvenções Sociais, Contribuições, Despesas de Exercícios Anteriores, Auxílio-Alimentação e Material de Consumo. Desde que o detalhamento se limitasse àquele grupo de natureza e, não, ao elemento de despesa, nesse cenário desejado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de que forma o Parlamento e o Controle Externo poderiam identificar, no orçamento, se a dotação de precatórios atendeu, de fato, ao art. 100 da Constituição? De que modo saber se as subvenções sociais, auxílios e contribuições estavam previstos na medida em que o Executivo irá distribuí-los, a atender isso ao art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal? Como saber-se, no grupo de Pessoal, quanto gastará a Administração com ativos, inativos e pensionistas?

Aqui, salta aos olhos que imensa parte dos municípios conta com baixo nível de particularização de seus programas, bem diferente da alta decomposição dos orçamentos da União e dos grandes Estados. Então, sobretudo para os governos locais, não se pode dizer que a detalhamento por elemento de gasto é providência acessória ante a prevalência operacional da classificação programática.

Diante disso e para evitar transtornos na realização da despesa, os Municípios, à vista do projeto de lei orçamentária, poderiam se balizar no orçamento do Governo do Estado de São Paulo, nisso solicitando, à Câmara dos Vereadores, dois tipos de permissão para créditos suplementares: um geral, outro somente bancado pela anulação, parcial ou total, de outra dotação.

Nesse escopo, importante visualizar a aludida passagem da Lei estadual nº 14.925, de 28 de dezembro de 2012, a do orçamento do Estado de São Paulo para 2013:

ARTIGO

"Artigo 8º - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observado o disposto no artigo 43, da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência.

§ 1º - Não onerarão o limite previsto no inciso I deste artigo, os créditos:

1. .....

2. abertos mediante a utilização de recursos na forma prevista no artigo 43, § 1º, inciso III, da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei" (grifos nossos).

Ante o exposto, pode a Prefeitura requerer, na proposta orçamentária, concessão para abrir, até determinado limite, genéricos créditos suplementares, sem embargo de também pedir licença para trocas, até certo teto, entre elementos de despesa ligados, ou não, à mesma categoria de programação; aqui, com lastro no art. 43, § 1º, III, da Lei 4.320.

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

De qualquer modo e à vista da missão pedagógica que, cada vez mais, orienta as Cortes de Contas, pensa-se que devem estas, primeiro, orientar os jurisdicionados sobre autorização legal para intercâmbio entre dotações de mesma categoria; só depois disso é que deveria haver a recusa da conta por aquele ultrapassado entendimento.

ARTIGO

CONCLUSÃO

A partir deste trabalho, são possíveis as seguintes conclusões:

1- Sob pena de afronta ao princípio orçamentário da exclusividade (art. 165, § 8º da CF), a lei de orçamento anual não pode autorizar, de forma prévia e genérica, margens para transposição, remanejamento e transferência.

2- Não se pode utilizar crédito adicional quando a situação exige aquele trio constitucional, vez que este indica alteração nas políticas de governo, a sempre exigir lei específica e, não, as margens prévias, genéricas e difusas da lei orçamentária; já, o crédito adicional é só para remediar imprevisões, omissões e erros quando se elabora o orçamento, sendo certo que a espécie suplementar pode se escorar, por simples decreto executivo, naquelas margens (art. 165, § 8º, da CF).

3- Tendo em mira que transposição, remanejamento e transferência respaldam mudanças nas políticas de governo, incorreto dizer que tais institutos são para suportar o intercâmbio de dotações entre elementos de despesa de uma mesma ação governamental, seja ela Atividade, Projeto ou Operação Especial.

4- Nesse sentido, sobredita permuta é, sim, um crédito adicional por esvaziamento, parcial ou total, de outra dotação, o que também solicita autorização legal, quer pela margem prévia da lei de orçamento, quer mediante diploma específico.

5- Para evitar dificuldades na execução da despesa, pode o Município, a exemplo da lei orçamentária do Estado de São Paulo, requerer, em seu projeto de orçamento, também permissão para, até certo limite, proceder ao intercâmbio entre dotações; isso, com lastro no art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320, de 1964.

**** FLAVIO C. DE TOLEDO JR. é Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.***