

# 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 dois 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).