



**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 1315**

PROJETO DE LEI Nº 12072

PROCESSO Nº 75655

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL**, o presente projeto de lei visa obter autorização legislativa para remanejamento de recursos no orçamento vigente da Administração Direta para a Indireta, notadamente destinado à Faculdade de Medicina de Jundiaí (R\$ 6.636.000,00 – seis milhões seiscentos e trinta e seis mil reais).

A propositura encontra sua justificativa às fls. 05 e vem instruída com a planilha de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro de fls. 06

Às fls. 07 há manifestação da Diretoria Financeira (Parecer n. 0047/2016), asseverando que o projeto atende os termos/parâmetros da CF, Lei Federal 4320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o relatório.

PARECER:

O Sistema de Orçamento Público Brasileiro é composto por instrumentos básicos especificados na Constituição da República/1988 que define as ações a serem desenvolvidas em determinado período. Os instrumentos de orçamento público utilizados pelos entes das três esferas de governo são: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Vejamos:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.



§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O Plano Plurianual – PPA, estabelece diretrizes, programas, objetivos, ações e metas de governo. É uma lei de periodicidade quadrienal que ocupa o ápice da hierarquia das leis infraconstitucionais regulamentadoras do orçamento público, normatiza o planejamento de médio prazo e define as macro-orientações das ações da Administração durante sua vigência - contada a partir do exercício financeiro seguinte ao da posse, atingindo o primeiro exercício financeiro do próximo mandato.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias da administração estabelece as prioridades e metas fiscais da administração e orienta a



elaboração da Lei Orçamentária Anual. Segundo Milton de Aquino Andrade, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO:

estabelecerá as prioridades das metas presentes no Plano Plurianual da Administração Pública, ou melhor, o planejamento operacional anual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre alterações na legislação tributária local, além de definir a política da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (ANDRADE, Milton de Aquino. Contabilidade pública na gestão municipal. São Paulo: Atlas, 2002, pp. 46-47)

A Lei Orçamentária Anual – LOA, também chamada de Lei de Meios, visa concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO, e compreende três tipos distintos de orçamentos: Orçamento Fiscal, Orçamento de Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, tem como pressuposto fundamental a ação planejada e transparente de modo a garantir uma gestão fiscal responsável. Essa lei adota o orçamento como processo ao tratar da indispensável compatibilização entre o PPA, a LDO e a LOA, e ao instituir que a ação governamental deve ser programada, monitorada, controlada, ajustada e reprogramada, quando for necessário. Senão vejamos:

Art. 5.º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]



III - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Inobstante o processo de planejamento-orçamento se desenvolver de acordo com o rito legal, durante a implementação dos programas de trabalho, podem ocorrer situações ou fatos supervenientes imprevistos, que exigem a atuação do Poder Público. Para possibilitar os ajustes ao orçamento, durante sua execução, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos artigos 40/46, permite a utilização de créditos adicionais e apresenta-os com a seguinte definição: - *"São créditos adicionais, as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento."*

Frisa-se que por vezes são necessárias alterações estratégicas para adequação do planejamento global. No entanto, há casos de esgotamento de dotações antes do término do exercício financeiro por falta de previsão adequada. Isto é, não se prevê na lei orçamentária anual o que seria previsível com a devida utilização do planejamento das ações governamentais.

João Angélico apresenta exemplo de alterações orçamentárias resultantes da falta do devido planejamento:

O que não se pode admitir, por exemplo, é reduzir a dotação 'A' para suplementar a dotação 'B'. Depois, reduzir a dotação 'C' para aumentar a 'A'. Mais tarde elimina-se um projeto para restabelecer a dotação 'C'. E estas transposições de dotações prosseguem desregradadamente pelo exercício inteiro. É um procedimento que demonstra claramente a total ausência de planejamento na elaboração do orçamento-programa. (ANGÉLICO, João. Contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994, pp. 31-32)



Observa-se, no entanto, que as alterações orçamentárias não são realizadas exclusivamente por meio dos créditos adicionais. A Constituição de 1988, no inciso VI do artigo 167, acrescentou novas formas de realocações dos recursos orçamentários mediante remanejamento, transposição e transferência. Transposição, remanejamento e transferência são formas de realocação de recursos orçamentários, que o Poder Executivo pode efetuar, desde que tenha para tanto autorização legislativa

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

(...)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà 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.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 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:

(...)



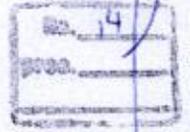
VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Considerando esse fato, José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 3. ed. São Paulo:Malheiros, 2007, p. 698) argúi que se tornou necessária a previsão no atual texto constitucional dos "três termos" já citados, porque, *"quando se usava apenas transposição, praticava-se outra daquelas formas de movimentação, com o que se frustrava a vedação."*

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

Segundo entendimento do E. TCE/MA, as técnicas de remanejamento, transposição e transferência devem ser utilizadas da seguinte maneira:

a) remanejamentos [...] na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. [...] 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 [...] 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 [...] 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.

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.



Observa-se, ainda, que para a abertura dos créditos adicionais o fator determinante é a necessidade da existência de recursos e os motivos que podem originá-los são: *"variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; incorreção no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; omissões orçamentárias; fatos que independem da ação volitiva do gestor"* (MACHADO, JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. A Lei n°.4.320 comentada. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001, p.104).

Por interpretação sistemática do texto constitucional, deduz-se que para todos os ajustes do orçamento, durante sua execução, é necessária prévia autorização legislativa.

Neste sentido, o E. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina também aponta para a necessidade de autorização legislativa:

"1312. (...) A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, de que trata o art. 167, VI, da Constituição Federal, devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa específica, sendo incabível previsão neste sentido na Lei Orçamentária Anual."

Para os especialistas, *"os créditos adicionais especiais, cuja autorização legislativa deve ser específica com a indicação dos recursos, destinam-se às despesas que não possuem dotação orçamentária específica, daí, para sua abertura, torna-se indispensável e prioritária a existência de recursos. Já para a materialização da transposição, do remanejamento e da transferência de recursos, a reprogramação por repriorização das ações é a essência motivadora"*. (MACHADO JR; REIS. op. cit. p. 114).

A necessidade de autorização legislativa decorre da CF/88 e o móvel para tal propositura é a reavaliação das prioridades



(ações) estatais. Estes dados deverão ser sopesados pelos nobres Edis, pelo mérito, observando os princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF) e na condição de **"juízes do interesse público"**.

Logo o Prefeito Municipal necessita da autorização legislativa para o fim de promover o remanejamento de crédito pretendido, nos termos da CF/88. O fundamento legal para tal intento é a reavaliação de ações do Município – algo a ser aferido pelos Nobres Edis.

Deverão serem ouvidas a seguintes comissões: Comissão de Justiça e Redação e Comissão de Finanças e Orçamento.

QUORUM: maioria simples (art. 44, *caput*,

L.O.M.).

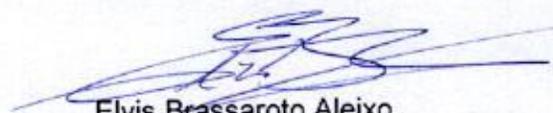
S.m.e.

Jundiaí, 12 de julho de 2016.


Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

Douglas Alves Cardoso
Estagiário


Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário