

P A R E C E R

Nº 2307/2024¹

- PP – Patrimônio Municipal. Transferência de recursos orçamentários. Autorização legislativa prévia. Projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Considerações.

CONSULTA:

A consulente encaminha projeto de lei, de iniciativa do Poder Executivo, que autoriza a transferência de recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS ao Tesouro Geral do Município.

A consulta segue documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, destacamos que os fundos são contas de recursos destinados a fins específicos e constituem uma forma específica de administração de recursos. Neste toar as lições de Caldas Furtado:

"constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação". (In: Elementos de Direito Financeiro. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 173).

Em complementação, há de se registrar que reza a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas de Direito Financeiro a serem observadas pelos entes públicos:

¹PARECER SOLICITADO POR JOANA GABRIELA CARDOSO GOMES, ESTAGIÁRIA - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

"Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente."

Pois bem, da leitura das informações até aqui colacionadas podemos claramente afirmar que os Fundos possuem as seguintes características: **(a) são criados por lei; (b) possuem orçamento e contabilidade próprios; (c) seu orçamento integra a contabilidade geral do Ente ao qual se encontra vinculado; (d) submetem-se, necessariamente, a um órgão da Administração; (e) suas receitas vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços; e (f) não possuem personalidade jurídica.**

Dito isto, temos que o objeto da consulta é, também, diretamente relacionado à gestão e execução do Orçamento Municipal, sendo tal matéria regida pelos termos da **Lei 4.320** que, desde 1964, "estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal". Também lembramos que a **Constituição Federal**, de 1988, tratou desse tema com a devida importância, com destaque ao seu art. 84, inciso XXIII, que, combinado com os arts. 165, 166 e 167,

estabelece que a iniciativa para proposição de Leis que venham a autorizar a abertura de créditos adicionais e demais instrumentos de alteração da Lei Orçamentária, é de **competência exclusiva do Poder Executivo**.

Destacamos que, independentemente dos instrumentos de alteração da Lei de Orçamento Anual, sempre teremos como obrigatória a apreciação da Câmara Municipal. Colocamos a questão referente aos Instrumentos de Alteração da LOA, devido ao fato de que existem outros que vão além dos tão propagados e utilizados Créditos Adicionais. Este destaque se subsidia no que se impõe no art. 167 da CF/88, que nos diz o seguinte:

"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;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

[...]

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;"

Devemos ressaltar que a evolução da prática orçamentária, subsidiada aqui nas inovações apresentadas pela CF/88 em relação ao que se apresenta na Lei 4.320/64, nos impõe a redefinição de conceitos. Acerca deste fato aprendemos, com José Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (2015, p. 120), o seguinte acerca das disposições referentes a transposição, remanejamento e transferência.

"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 relações de recursos orçamentários, **mediante remanejamentos, transposições e transferências** "

Nesse sentido, os **remanejamentos** são entendidos como um instrumento de reorganização administrativa, utilizados para, por exemplo, realocar recursos de um órgão extinto para um novo. As **transposições** ocorrem no âmbito das mudanças de prioridades, nas quais normalmente um conjunto de ações programáticas passa a ser prioritário, em detrimento de outros que deixaram de fazer parte da agenda governamental. Por fim, as **transferências** ocorrem quando há **repriorizações em relação às categorias econômicas das despesas**. Esse é o entendimento firmado pelos estudiosos do tema e, também, é o que prevalece no entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) que, em artigo que trata do tema, se manifesta da seguinte maneira:

"...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.**

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...

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). (MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 35ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2015)

De igual forma, cabe a conceituação da transferência, caracterizada pelo TCM do Estado da Bahia em parecer vinculante:

(...) 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. (PROCESSO Nº 02916-17 PARECER Nº 127-17 TCM ESTADO DA BAHIA)

Assentadas essas premissas, temos que a propositura em tela pretende fazer a realocação de recursos, mediante transferência de recursos ao tesouro do município a título de ressarcimento dos valores de Amortização dos Contratos do Programa Pró-Moradia junto à Caixa Econômica Federal, no montante de R\$ 13.719.996,00 (treze milhões, setecentos e dezenove mil, novecentos e noventa e seis reais).

À luz das considerações apresentadas, o remanejamento é possível, contudo, a própria sistemática do Fundo Municipal de Habitação exige parecer do Conselho Gestor (art. 7º da Lei Municipal nº 3343/2007):

"Ao Conselho Gestor de FMHIS compete:

I - estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FMHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei, a política e o plano municipal de habitação;

II - aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FMHIS;

(...)

IV - deliberar sobre as contas do FMHIS;"

Há de se observar ainda o teor do art. 113 do ADCT que exige estimativa do impacto orçamentário e financeiro:

"Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere

despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Frede Mel Santos Pierri
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 30 de agosto de 2024.