

VOTO-VISTA

Processo: 16.303-1/2010

Relator: Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI

Sr. Presidente,

Srs. Conselheiros,

Sr. Procurador Chefe,

Cuida-se de consulta formulada pela Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, indagando se há impedimento legal quanto ao procedimento de remanejamento de recursos de obrigações patronais, elemento de despesa 3.1.90.13.00, para suplementar recursos de outra natureza.

Na Sessão de 02 de dezembro, após a leitura do Voto-Vista pelo Conselheiro HUMBERTO BOSAIPO, pedi e obtive vistas dos autos.

Após exame da matéria, entendo necessário trazer à consideração deste Egrégio Pleno os seguintes fatos e argumentos.

O Relator, Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI, propôs acatar o Parecer nº 102/2010 da Consultoria Técnica no sentido de admitir que os recursos orçamentários oriundos do elemento de despesa "Obrigação Patronal" sejam utilizados para servir de recursos para abertura de créditos adicionais, desde que não comprometa a obrigação legal originária e que sejam atendidas as disposições legais e regulamentares do ente, inclusive o disposto na LDO, que poderá ser mais ou menos restritiva de um exercício para o outro.

Por sua vez, o Conselheiro HUMBERTO BOSAIPO, invocando o art. 167, inc. VI da Constituição da República, bem como o art. 66, parágrafo único da Lei 4.3240/1964, entendeu que é vedada tal operação.

Vejamos o teor do referido dispositivo constitucional:

"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;"

Ao analisá-lo, fui socorrer-me das lições do Conselheiro CALDAS FURTADO¹, do TCE-PI, eminente autor na seara do Direito Financeiro. Explica o doutrinador que:

Remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro.

Transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão.

Transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho.

Cumpra registrar que existem duas categorias econômicas de despesa: as despesas correntes e as de capital.

Assim, o que é expressamente vedado pela Carta Magna é:

- a) Remanejar recursos de um órgão para outro;
- b) Realocar recursos dentro do mesmo órgão entre diferentes programas de trabalho; e
- c) Realocar recursos dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho entre diferentes categorias de despesas.

Anote-se que, havendo prévia autorização legislativa, até mesmo tais operações são autorizadas.

¹ Elementos de Direito Financeiro, 2009, ed. Fórum, p. 152 e 167.

Ora, a indagação formulada na consulta diz respeito a dotações referentes a obrigações patronais serem realocadas para outra natureza.

Nas normas vigentes da contabilidade pública brasileira – Portaria STN 664/2010, as “obrigações patronais” constituem um elemento de despesa, vinculado ao grupo de natureza de despesa denominado “pessoal e encargos sociais”, por sua vez característico da categoria econômica “despesas correntes”.

O grupo de natureza de despesa é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Os grupos de natureza de despesa típicos da categoria econômica “despesas correntes” são: “pessoal e encargos sociais”, “juros e encargos da dívida” e “outras despesas correntes”.

Claro está, à luz da exegese feita do texto constitucional, que só há impedimento quanto à anulação dos créditos com obrigações patronais como fundamento para a abertura de créditos adicionais para elementos de despesa cuja categoria econômica seja “despesas de capital”.

De outro lado, a leitura do citado dispositivo da Lei 4.320, e dos respeitáveis comentários de Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Jr.², não aponta também qualquer impedimento à hipotética operação mencionada na consulta.

A especificação do elemento de despesa “obrigações patronais” é:

“Despesas orçamentárias com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora, e resultantes de pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas, tais como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e contribuições para Institutos de Previdência, inclusive a alíquota de contribuição suplementar para cobertura do déficit atuarial, bem como os encargos resultantes do

² A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal, 33ª ed., 2010, Lumen Juris, pp. 143-144.

pagamento com atraso das contribuições de que trata este elemento de despesa.”

Assim, é prudente a ressalva contida no verbete proposto pela Consultoria Técnica: “desde que não comprometa a obrigação legal de fato”.

Devo, contudo, lembrar o entendimento firmado por esta Corte na Resolução de Consulta nº 15/2010, cujo Revisor fui eu, que assim precisou:

(4) Nos casos em que a despesa autorizada na lei orçamentária tenha sido discriminada até o nível de elemento de despesa, a movimentação de recursos nesse nível configura alteração do orçamento, necessitando de autorização legislativa e de decreto de abertura de crédito adicional.

Ante o exposto, manifesto minha concordância na essência com o Voto apresentado pelo eminente Conselheiro Relator JOSÉ CARLOS NOVELLI, propondo apenas mudança pontual na redação da Resolução da Consulta proposta, de forma a acrescentar ao texto a expressão: “**desde que dentro da mesma categoria econômica**”.

Dessa forma, o texto consolidado que proponho para a Resolução de Consulta é:

Resolução de Consulta nº ___/2010. Planejamento. Créditos Adicionais. Obrigações Patronais. Fonte de Recursos. Possibilidade. Os recursos orçamentários oriundos do elemento de despesa “Obrigação Patronal” podem ser utilizados para servir de recursos para abertura de créditos adicionais, desde que dentro da mesma categoria econômica e desde que não comprometa a obrigação legal originária e que sejam atendidas as disposições

legais e regulamentares do ente, inclusive o disposto na LDO, que poderá ser mais ou menos restritiva de um exercício para o outro.

É como voto.

Cuiabá, 7 de dezembro de 2010.

LUIZ HENRIQUE LIMA
Auditor Substituto de Conselheiro