



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº 1500.01.0026031/2019-77

**Procedência:** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

**Interessado:** Assessoria Jurídico-Administrativa

**Número:** 5292

**Data:** 25 de junho de 2019

**Precedente:** Parecer nº 15.799/16

**Classificação Temática:** Direito Administrativo e Direito Financeiro. Reforma Administrativa. Prazo de Transição.

**Ementa:**

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. Reforma Administrativa. Lei nº 23.304/2019. Extinção, fusão e modificação de Secretarias e órgãos. Previsão de prazo de transição de 180 (cento e oitenta) dias para a adoção de todas as providências necessárias à concretização das modificações introduzidas pela nova Lei (art. 141). Possibilidade, inclusive no que toca à transferência, remanejamento e transposição de dotações e créditos orçamentários.

### NOTA JURÍDICA

1. Por meio do Ofício SEPLAG/AJA nº 47/2019, a Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão consulta-nos sobre a possibilidade de execução separada do orçamento de Secretarias que foram unificadas em razão da reforma administrativa instituída pela Lei nº 23.304/2019.
2. A indagação, que decorre da preocupação da Consulente acerca da possibilidade de realização de transposição orçamentária (*sic*) no período de transição de que cuida a Lei nº 23.304/2019, não envolve uma questão verdadeiramente nova.
3. No passado, a Lei nº 12.169/1996, por exemplo, quando transformou as então denominadas Secretaria de Estado da Casa Civil do Governo de Minas Gerais e Secretaria de Estado de Comunicação Social em Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social também dispôs que todo o patrimônio, os bens e a as **dotações orçamentárias** daquelas duas secretarias ficavam transferidos para o novo órgão resultante da transformação ocorrida<sup>[1]</sup>.

4. Em 1999, a já revogada Lei nº 13.441 que dispunha sobre a organização da Governadoria do Estado e da Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social, criava a Secretaria de Estado do Turismo e extinguiu a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, determinou, entre outras coisas, que os **recursos orçamentários**, financeiros e patrimoniais desta última Secretaria seriam identificados pelas Secretarias de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, da Fazenda e de Recursos Humanos e Administração e **transferidos** para a Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social[2].
5. Mais recentemente, quando da promulgação da Lei Estadual nº 22.257/2016, que também promoveu uma sensível reforma administrativa no Estado de Minas Gerais, inclusive com fusão e a extinção de alguns órgãos e secretarias, o legislador estabeleceu, por exemplo, que o Poder Executivo ficava autorizado a manter as estruturas básicas existentes na data de entrada em vigor desta Lei, **até que fossem definitivamente extintos** o Detel, o Deop, o Igtec, a IOMG, a Hidroex, a Utramig, a Ruralminas e a TV Minas (art. 193)[3].
6. Em todos esses casos, há uma inequívoca preocupação do legislador com a solução de continuidade. A movimentação de saldos orçamentários em decorrência de alterações na estrutura administrativa de um Estado derivadas de processos de **criação, extinção, cisão ou fusão** de unidades administrativas da administração direta ou de órgãos da administração indireta tem justamente o propósito de evitar a interrupção dos programas e das ações de governo, mantendo-as imunes às modificações orgânicas do ente público.
7. Não por outra razão, o art. 167 da Constituição Federal de 1988[4] autoriza a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, condicionando-as apenas à existência de autorização legislativa em sentido amplo.
8. Nesse sentido:

“De outra parte, há de se enfatizar que a Carta Política não solicita, expressamente, diploma próprio, específico, particular, para transposições, transferências e remanejamentos; apenas demanda “prévia autorização legislativa”: (...). Com efeito, se quisesse o constituinte lei específica, teria assim expressamente dito, tal qual fez nos seguintes trechos da Carta Política: Art. 166 – (...) § 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: (...) VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º. De mais a mais, sérios transtornos operacionais entravam a Administração toda vez que necessárias leis próprias, específicas, para as realocações orçamentárias entre diferentes categorias de programação”[5].

9. Sobre a desnecessidade de edição de lei específica, para autorizar a efetivação de realocações de créditos e dotações orçamentárias, também vale citar ser este o atual entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, consoante se depreende, por exemplo, das respostas dadas às Consultas 958027 (Rel. Conselheiro Wanderlei Ávila) e 862749 (Rel. Conselheiro Cláudio Terrão).
10. Dito isso, parece-nos forçoso reconhecer que ao manter inalterado o art. 147 da Lei nº 22.257/2016, que autoriza o Poder Executivo a “transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, programas, ações, metas e indicadores, bem como as dotações orçamentárias, a fim de viabilizar a compatibilização do planejamento e do orçamento com as alterações previstas nesta Lei, observadas as normas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias”, o legislador responsável pela edição da nova Reforma Administrativa se apropriou dessa autorização, tornando-a novamente atual.
11. Basta volver os olhos para o inciso III do art. 142 da nova Lei Estadual nº 23.304/2019 para confirmar a veracidade dessa assertiva. Referido dispositivo assinala que, em relação à Lei nº 22.257/2016, os únicos dispositivos que devem ser considerados revogados são os artigos 1º ao 52 e 118 a 121. O citado art. 147, que permite as movimentações orçamentárias, não foi modificado, continuando hígido e atuante, e com aptidão para respaldar a adoção de um sistema transitório para a conclusão das medidas necessárias à concretização da reforma administrativa instituída pela nova Lei.
12. Sob este prisma é que o art. 141 da Lei nº 23.304/2019, que prevê que “o prazo para a **reorganização administrativa** de que trata esta lei será de cento e oitenta dias contados da data de sua entrada em vigor” (grifamos), deve ser interpretado. Durante esse lapso de tempo, **todas** as medidas necessárias à instituição da nova estrutura orgânico-administrativa podem (e devem) ser adotadas pelos gestores, incluindo, mas não se limitando a elas, as transposições, transferências e remanejamentos de saldos e dotações orçamentárias.
13. É para isso mesmo que o prazo de 180 (cento e oitenta) dias aqui mencionado foi instituído. Tal disposição, aliás, segue a matriz principiológica da Lei Complementar nº 78/2004[6], que estabelece a necessidade de a lei nova prever, em seus artigos finais, normas de caráter transitório. Confira-se:

“Art. 4º - São partes constitutivas da lei o cabeçalho, o texto normativo e o fecho. (...) § 2º - O texto normativo conterá os artigos da lei, os quais serão ordenados com a observância dos seguintes preceitos: (...) III - os artigos finais conterão as normas relativas à implementação das disposições permanentes, as de caráter **transitório** e as de vigência e revogação, quando houver” – g.n.[7]
14. Apenas no que toca às transposições, transferências e remanejamentos de saldos e dotações orçamentárias, chamamos a atenção da Consulente para a importância de orientar os gestores quanto à distinção entre as diversas figuras das realocações orçamentárias, extremando essas hipóteses daquelas que dizem respeito apenas à previsão de utilização de créditos suplementares adicionais.
15. De acordo com o que vem pontuando o Tribunal de Contas de Minas Gerais, “se em relação aos créditos adicionais o fator determinante é a escassez de recursos orçamentários para o atendimento a uma necessidade pública, no que diz respeito às

realocações orçamentárias a justificativa é a repriorização de gastos no âmbito da Administração Pública” (Consulta 958027).

16. Por isso mesmo, é que a doutrina faz questão de dizer que “existem duas técnicas de alteração do orçamento em execução: uma que produz mudança quantitativa no montante de recursos orçados, denominada de créditos adicionais (que podem ser suplementares, especiais e extraordinários); outra que provoca modificação qualitativa nos créditos orçamentários, intitulada de estornos de verbas (que se concretizam através de remanejamentos, transposições ou transferências de recursos orçamentários)” [8].

17. Na feliz síntese do Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Dr. Licurgio Mourão, exposta no bojo do Pedido de Reexame nº 858.972:

“As realocações orçamentárias (remanejamentos, transposições e transferências) surgem de repriorizações das ações governamentais e dependem de prévia autorização em lei (...). **Não crescem valores ao total da despesa autorizada e, portanto, alteram as dotações apenas em seu aspecto qualitativo**, representando “estornos de verbas”. Os remanejamentos mudam a classificação institucional, alterando a mesma alocação de recursos de um órgão para outro. As transposições alteram os programas de trabalho dentro do mesmo órgão. E, por fim, as transferências alteram as categorias econômicas de despesas dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho” – g.n.

18. Nessa linha de ponderações, os **remanejamentos** devem ser utilizados quando se pretender destinação de recursos de um órgão para outro, as **transposições** para realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão e as **transferências** para 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.

19. Já os **créditos adicionais** têm o tratamento que lhes confere os artigos 40 e seguintes da Lei nº 4.320/1964. Deveras, essa suplementação de créditos não guarda relação com reformas promovidas na estrutura orgânica da Administração. Elas se relacionam, quase sempre, com a necessidade de (i) reforço de dotação; (ii) ausência de dotação específica para determinada despesa e (iii) custeio de despesas urgentes e imprevisíveis, o que afasta a possibilidade de invocação da Lei nº 23.304/2019 como fundamento para sua concretização.

20. Relembremos apenas a importância de os gestores públicos envidarem seus melhores esforços para que todas as ações necessárias à concretização das mudanças introduzidas por esta nova Reforma Administrativa estejam concluídas até o final do prazo de 180 (cento e oitenta dias) aqui mencionado.

21. Do ponto de exclusivamente vista jurídico, portanto, nada impede, por exemplo, que a parte interessada siga atuando em nome de uma determinada Secretaria (extinta ou lembrada). O que importa é que ao final do prazo de transição, os ajustes e realocações pertinentes hajam sido concluídos nos moldes da lei nova.

22. Especificamente no que se refere às obrigações de natureza bilateral, constantes de acordos, convênios e documentos congêneres, recomendamos que a parte interessada siga as orientações constantes do Parecer 15.799/16 desta Advocacia-Geral do Estado que trata da sub-rogação e da utilização do apostilamento para instrumentalizar uma situação que deriva da lei. Tal como lá foi dito, é fundamental que os gestores não percam de vista a ideia da simplificação administrativa como um princípio orientador do atuar administrativo<sup>[9]</sup>.
23. E nessa toada, não há como deixar de anotar que a autorização para a adoção da providências materiais e operacionais necessárias à efetiva consolidação da recente reorganização administrativa promovida no Estado de Minas Gerais, **todas elas**, emana do próprio art. 141 da Lei nº 23.304/2019 (e, no caso das realocações financeiras, também da autorização constante do art. 147 da Lei nº 22.257/2016).
24. Desde que tais providências sejam executadas nos limites da lei nova, não vemos obstáculo a que os gestores públicos utilizem todo o prazo de transição de 180 (cento e oitenta) dias aqui mencionado para dar concretude aos objetivos do legislador, voltados para o estabelecimento de *“parâmetros mínimos necessários para o funcionamento regular da administração pública estadual, observado o princípio da eficiência e da continuidade do serviço público”* (art. 139).
25. Era o que nos competia examinar. À superior consideração.

**Wallace Alves dos Santos**  
**Procurador do Estado de Minas Gerais**  
**OAB/MG 79.700 MASP 1.083.139-4**

**Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais**  
**Sérgio Pessoa de Paula Castro**

---

[1] Lei nº 12.169/1996. Art. 13 - Ficam transferidos para a Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social os contratos, os convênios, os acordos e outras modalidades de ajustes celebrados pelas Secretarias transformadas por esta Lei. Art. 14 - O patrimônio, os bens e as dotações orçamentárias das Secretarias de Estado da Casa Civil do Governo de Minas Gerais e da Secretaria de Estado de Comunicação Social serão transferidos para a Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social.

[2] Lei nº 13.441/99. Art. 31 - Os recursos orçamentários, financeiros e patrimoniais da Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, extinta por esta lei, serão identificados pelas Secretarias de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, da Fazenda e de Recursos

Humanos e Administração e transferidos para a Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social.

[3] Lei nº 22.257/16. Art. 193 – Tendo em vista a revogação prevista no inciso XCVI do art. 195, até que sejam extintos o Detel, o Deop, o Igtec, a IOMG, a Hidroex, a Utramig, a Ruralminas e a TV Minas, ficam mantidas as estruturas básicas correspondentes em vigor na data de entrada em vigor desta Lei.

[4] Constituição Federal de 1988. 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.

[5] *In* Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Flávio Corrêa de Toledo Jr. Artigo publicado na Revista do TCE-SP. Disponível em [https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425-artigo\\_transposicoes.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425-artigo_transposicoes.pdf). Acesso em 15.7.2019.

[6] Que dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis do Estado de Minas Gerais.

[7] Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar Federal nº 95/98 também prevê, em seu art. 3º, que a lei a ser elaborada também deverá conter em sua estrutura uma parte final, “compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber” (inciso III).

[8] J.R. Caldas Furtado. Elementos de Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 139-141.

[9] Como observa o subscritor do Parecer 15.799/16, o colega Procurador do Estado Érico Andrade, “orientam esta primeira leitura, por exemplo, os princípios da eficiência da administração (art. 37, *caput*, CF), economicidade no atuar administrativo (art. 70, CF) e proporcionalidade (princípio constitucional implícito nos termos do art. 5º, §2º, CF), e que desaguam na ideia atual da **simplificação administrativa**, que chega até mesmo a ser considerada princípio orientador das atividades administrativas: a simplificação – em conjugação com outros princípios conexos, como a proporcionalidade, eficiência, celeridade, economicidade – passa não mais a ser vista só como mero resultado a ser atingido, mas como princípio inerente ao atuar administrativo”.



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 16/07/2019, às 13:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 17/07/2019, às 09:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **6199571** e o código CRC **273DF1BB**.

