



PARECER Nº: 582 /2016 – PRCON/PGDF
PROCESSO Nº: 060.002.385/2016
INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
ASSUNTO: DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO.

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.

Procurador-Geral do DF, em 25/11/2016 e
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em

_____/_____/20____.

Ementa

DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO.
DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO.
PORTARIA CONJUNTA. SECRETARIA DE SAÚDE. FUNDO DE
SAÚDE. FUNDAÇÃO DE ENSINO E PESQUISA EM CIÊNCIAS
DA SAÚDE – FEPECS. REALIZAÇÃO DE CURSO DE
EXTENSÃO EM ATENÇÃO DOMICILIAR. PREVISÃO DE
DESCENTRALIZAÇÃO NA LOA E NA LDO. DECRETO
DISTRITAL N. 32.598/10 E DECRETO N. 37.427, DE 22 DE
JUNHO DE 2016.

1 – Descentralização de crédito orçamentário é a transferência, de uma unidade orçamentária ou administrativa para outra, do poder de utilizar os créditos orçamentários ou adicionais que estejam sob a sua supervisão, ou lhe tenham sido dotados.

2. Na esfera distrital, há previsão da possibilidade da descentralização na Lei Orçamentária Anual, art.9º, e na LDO (arts.7º e 5º), atendendo-se dessa forma a determinação presente no art. 66 da Lei n. 4.320/64.

3. O novel Decreto n. 37.427, de 22 de junho de 2016, disciplina a descentralização orçamentária e financeira no âmbito do Distrito Federal, dispondo em seu art.7º sobre a necessidade de edição de portaria conjunta para a operacionalização de descentralização externa.

4. Embora o art. 7º, III, do Decreto n. 37.121/16 vede os gastos com cursos e congressos, o art.11 do mesmo diploma permite que esses gastos sejam feitos, em caráter excepcional, desde que aprovados pela GOVERNANÇA-DF.

5. Possibilidade de descentralização orçamentária na espécie, desde que cumpridas as recomendações apresentadas

Folha nº: 75 Mat.: 39.754-7

Processo nº: 060 002 385 / 2016

Rubrica:



I. RELATÓRIO

A Secretaria de Saúde submete à apreciação desta Procuradoria-Geral proposta de Portaria Conjunta¹ que tem por objeto a descentralização de crédito orçamentário, do Fundo de Saúde do Distrito Federal para a Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde – FEPECS-, no valor de R\$ 74.706,00, visando atender despesa com a realização do X Curso de Extensão em Atenção Domiciliar (CEAD), com início previsto para 02 de agosto de 2016.

Segundo noticia a SES/DF, a dotação orçamentária está consignada no programa de trabalho 10.301.6202.4208.5612 – Desenvolvimento das Ações de Atenção Primária em Saúde – SES – Distrito Federal, Fonte 138007472, com disponibilidade de R\$ 1.534.280,59, conforme documentos de fls.65/66.

Conforme esclarecido pela Gerente de Atenção Domiciliar (Despacho de fl.62), ao contrário do que entendeu a Diretoria de Instrução de Aquisição da SES/DF ao se manifestar nos autos (fls.60/61), o processo não versa sobre a contratação de instrutores para executar o referido curso, mas apenas sobre a descentralização do recurso da Fonte 138 para a FEPECS.

Remetidos os autos à Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Saúde, aquela unidade manifesta-se pela inviabilidade de atendimento do pleito, sob o argumento de que o Decreto n. 37.121/2016, que dispõe sobre a racionalização e o controle de despesas públicas no âmbito do Governo do Distrito Federal, veda a participação em cursos e eventos afins (art.7º, III).

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Descentralização de crédito orçamentário é uma transferência, de uma unidade orçamentária ou administrativa para outra, do poder de utilizar os créditos orçamentários ou adicionais que estejam sob a sua supervisão, ou lhe tenham sido dotados ou transferidos².

Com a aprovação do Orçamento Público, os créditos orçamentários são registrados nas Unidades Setoriais Orçamentárias de cada Órgão, sendo necessário, ainda, a descentralização dos recursos às Unidades Gestoras Administrativas para que elas procedam efetivamente a execução da despesa.

Denomina-se “Provisão” à descentralização interna e “Destaque” à descentralização externa de créditos orçamentários às Unidades Gestoras do sistema.

¹ Minuta de Portaria à fl.64.

² Fonte: Tesouro Nacional.

Folha nº: 76 Mat.: 39.754-7

Processo nº: 066002385/2016

Rubrica: [assinatura]





A descentralização interna de créditos (provisão) é a realizada entre Unidades Gestoras de um mesmo Órgão/Unidade Orçamentária, respeitada, fielmente, a classificação funcional e por programas.

De outro lado, a descentralização externa de créditos (destaque) é a efetivada entre Unidades Gestoras de Órgãos ou Entidades de estrutura diferente, respeitada, fielmente, a classificação funcional e por programas.

A Lei 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, prevê, em art. 66, a possibilidade de descentralização orçamentária, nos seguintes termos:

Art. 66. As dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias poderão quando expressamente determinado na Lei de Orçamento ser movimentadas por órgãos centrais de administração geral.

Vê-se que, conforme disciplina a legislação pertinente, é necessário, para que se operacionalize a descentralização de crédito orçamentário, que a Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ente político expressamente autorize essa movimentação.

No âmbito distrital foi editada para o exercício de 2016 a Lei Orçamentária anual - LOA - (Lei n. 5.601/2015), contemplando em seu art. 9º, exatamente a autorização ao Poder Executivo para, por meio do órgão central, movimentar dotações atribuídas às unidades orçamentárias. Confira-se:

Art. 9º Fica o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo autorizado a movimentar as dotações atribuídas às unidades orçamentárias.

Cumpriu-se assim, portanto, a exigência do art. 66 da Lei n.º 4.320/64.

Por sua vez, a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias -, de 2016 (Lei n.º 5.514/15), também permite a descentralização de créditos orçamentários. Confira-se:

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

VII - descentralização de créditos orçamentários, a transferência de créditos entre unidades gestoras de órgãos e unidades orçamentárias distintos, integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, que são empregados obrigatoriamente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho original, e que depende, ainda, de prévia formalização através de portaria conjunta firmada pelos dirigentes das unidades envolvidas;

(...)

Folha nº: 77 Mat.: 39.754-7

Processo nº: 060002385/2016

Rubrica: re





§ 6º Para efeito do disposto no inciso VII deste artigo, a unidade gestora, recebedora dos recursos descentralizados, não pode alterar quaisquer dos elementos que compõem o programa de trabalho original, devendo o crédito ser revertido, em caso dessa necessidade, à unidade cedente, para as modificações pertinentes e posterior descentralização.

(...)

56
Art. 57. A alocação dos créditos orçamentários é feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, ficando vedada a consignação de crédito a título de transferências para unidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica à descentralização de créditos orçamentários para execução de ações de responsabilidade da unidade descentralizadora

Ainda sobre o ponto, vale lembrar do que prescreve o art. 167, VI, da Constituição Federal. *Verbis*:

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. (grifo nosso.)

Deve-se registrar, portanto, que, como visto, a legislação orçamentária distrital operou-se com fiel observância ao preceito constitucional contido no art. 167,, VI, acima transcrito, restando cumprida, outrossim, a exigência de prévia autorização legislativa., conforme determina também o art. 66 da Lei nº 4.320/64.

De outro lado, percebe-se que resta igualmente atendido o requisito previsto no §6º do art.7º da LDO, quanto à impossibilidade de alterar-se quaisquer dos elementos que compõem o programa de trabalho original.

De fato, conforme já registrado, na descentralização, as dotações serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objetivo previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional e por programas. A única diferença é que a execução da despesa orçamentária será realizada por outro órgão ou entidade.

No caso, o Programa de Trabalho originário é o “Desenvolvimento das Ações de Atenção Primária em Saúde – SES – Distrito Federal”, e a descentralização tem por escopo o atendimento de despesas com a realização do X Curso de Extensão em Atenção Domiciliar (CEAD).

Folha nº: 78 Mat.: 39.754-7

Processo nº: 060002385/2016

Rubrica: [assinatura]



Além disso, fica claro o interesse comum das Pastas na ação a ser executada e também o fato de que a destinação do crédito está voltada para a execução de uma ação relacionada às atividades desenvolvidas pela Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde, conforme Lei n. 2.676/2001, que criou aquela Fundação³.

Tem-se, portanto, que estão até aqui, atendidos os requisitos legais para a realização da descentralização orçamentária pretendida

De outro lado, vale observar o art. 21 do Decreto Distrital n. 32.598/10 (aprova as Normas de Planejamento, Orçamento e Finanças do Distrito Federal), que ressalva da exigência de prévia aquiescência do titular da unidade cedente a hipótese de descentralização prevista no art.66 da Lei n. 4.320/64. Confirma-se o teor do aludido preceito, *verbis*:

Art. 21. A abertura de crédito adicional, a ser financiado com recursos resultantes da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias de órgão diverso daquele a que for destinado o crédito, depende de prévia aquiescência do titular da pasta a que se vincule a unidade orçamentária cedente. ressalvados os casos de ajustes orçamentários promovidos pelo órgão central de planejamento e orçamento, na forma do artigo 66 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

De outro lado, o mesmo Decreto Distrital n. 32.598/10, prevê em seu art.19 que a descentralização de crédito orçamentário deveria ser processada conforme Decreto n. 17.698/96. Veja-se:

Art. 19. A descentralização de créditos será efetivada pelas unidades gestoras integrantes do SIAC/SIGGO, devendo ser processada em conformidade com o disposto no Decreto nº 17.698, de 23 de setembro de 1996, e suas alterações, e ocorrerá, exclusivamente, quando os recursos financeiros forem administrados pela Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.

Ocorre que o Decreto n. 17.698/96 não mais está vigente, tendo sido expressamente revogado pelo novel Decreto n. 37.427, de 22 de junho de 2016, o qual dispõe no art.7º sobre a necessidade de edição de portaria conjunta para a operacionalização de descentralização externa (tal como exige o art.7º, VI, da LDO 2016).

Confirma-se, no que interessa, as disposições da referida norma:

³ Note-se que, a teor do art.1º daquele diploma, a FEPECS é uma fundação vinculada diretamente à Secretaria de Saúde.

Folha nº: 79 Mat.: 09.754-7

Processo nº: 060 002 385/2016

Rubrica: 221



Art. 1º A execução orçamentária e financeira da despesa poderá processar-se mediante descentralização de créditos orçamentários entre diferentes unidades gestoras de órgão/unidade orçamentária ou entre unidades gestoras de um mesmo órgão/unidade, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, com recursos provenientes do Tesouro Distrital, observadas as seguintes situações:

I - descentralização externa: quando a movimentação do crédito orçamentário ocorrer entre unidades gestoras de órgãos/unidades orçamentárias distintas, o processamento se dará por meio de Destaque de Crédito;

II - descentralização interna: quando a movimentação de crédito orçamentário for realizada entre unidades gestoras da estrutura administrativa de um mesmo órgão/unidade orçamentária, o processamento se dará por meio de Provisão de Crédito.

Art. 2º Para fins deste Decreto, a Unidade Gestora detentora do crédito autorizado na Lei Orçamentária Anual denomina-se Unidade Gestora Concedente - UGC, e a Unidade Gestora responsável pela sua execução denomina-se Unidade Gestora Executante - UGE.

Art. 3º Aplicam-se à execução de créditos orçamentários descentralizados, com fundamento neste Decreto, as disposições da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, do Decreto distrital nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010, e demais normas pertinentes à administração orçamentária e financeira.

(...)

Art. 4º A descentralização de créditos orçamentários somente deve ser efetivada, obrigatoriamente, no âmbito do SIAC/SIGGo, e desde que seus recursos estejam no Tesouro do Distrito Federal, administrado pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.

Art. 5º São vedados:

I - a descentralização externa de créditos orçamentários dos elementos de despesa: 30 - Material de Consumo; 32 - Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita; 51 - Obras e Instalações; 52 - Equipamentos e Material Permanente; e 61 - Aquisição de Imóveis;

II - à UGE descentralizar créditos orçamentários já descentralizados;

III - a alteração da classificação orçamentária do crédito descentralizado até o nível de elemento de despesa promovida pela UGE.

Art. 6º A execução dos créditos orçamentários descentralizados deve ocorrer, obrigatória e integralmente, na consecução do objeto previsto no Programa de Trabalho constante da Lei Orçamentária Anual ou dos créditos adicionais que a modificam, respeitadas a classificação funcional, estrutura programática e natureza da despesa.

Folha nº: 80 Mat.: 39.754-7

Processo nº: 060002385/2016

Rubrica: QR



Art. 7º A descentralização externa deve ser efetuada mediante Portaria Conjunta, firmada entre os órgãos concedente e executante, segundo o modelo constante do Anexo Único deste Decreto.

Parágrafo único. A Unidade Gestora Executante - UGE é responsável por solicitar os recursos financeiros correspondentes, até o limite da dotação dos créditos descentralizados, considerando, ainda, o cronograma mensal de desembolso financeiro previsto para a UGC.

Art. 8º A UGE deve manter a documentação referente ao desenvolvimento dos trabalhos, à conta dos créditos recebidos, permitindo à UGC, a qualquer tempo, acessar os documentos e acompanhar o andamento da execução da despesa.

§1º A UGE deve encaminhar mensalmente à UGC relatório de acompanhamento e prestação de contas correspondentes.

§2º Os documentos comprobatórios da realização das despesas devem ser mantidos em arquivo, em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo ou de qualquer pessoa física ou jurídica interessada.

Art. 9º A responsabilidade pela correta aplicação dos recursos descentralizados é do ordenador de despesa da UGE, não eximindo da coresponsabilidade o ordenador de despesa da UGC.

Art. 10. Na hipótese de a liquidação da despesa decorrente dos serviços prestados ou dos produtos adquiridos não ocorrer no exercício de sua competência, por quaisquer motivos previstos em lei, o reconhecimento da dívida será efetuado pela UGC, segundo o disposto no Capítulo XIV do Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010, e a despesa deverá ser realizada pela UGE.

Art. 11. Os créditos orçamentários descentralizados e não utilizados devem ser devolvidos à UGC até a data limite estabelecida no Decreto que disciplina prazos e procedimentos para o encerramento do exercício financeiro em que houve a descentralização.

(.....)

Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 17.698, de 23 de setembro de 1996.

Pelo que se vê da instrução dos autos, percebe-se que a Secretaria de Saúde, seguiu o regramento do Decreto revogado, de modo que deverá ajustar a pretendida descentralização orçamentária à nova disciplina normativa.

Observe-se que o novo diploma disciplina alguns aspectos sobre os quais o decreto que o antecedeu era omissivo, tais como as disposições encartadas no art. 4º, 5º, e 7º a 11 do Decreto de 2016. Além disso, alterou-se a denominação dos órgãos





envolvidos na transferência dos créditos, de Unidades Cedente/Favorecida para Unidades Gestoras Concedente/Executante (Art.2º).

Cabe, assim, à FEPECS observar as determinações inseridas nesse novo Decreto, quando da execução do crédito orçamentário em tela, incluindo a fase de liquidação da despesa.

Quanto à exigência de Portaria Conjunta, já era prevista no decreto anterior.

Entretanto, o Decreto n. 37.427, de 22 de junho de 2016, traz um novo modelo de Portaria, constante seu Anexo Único, que deverá ser utilizado em substituição à minuta de fl.64.

Conforme se vê daquele Anexo Único, trata-se de um termo com cláusulas simplificadas que formaliza a descentralização de crédito orçamentário, no qual é preenchido os dados do Órgão Titular do Crédito, do Órgão Gerenciador do Crédito, do objeto e de sua execução, visando à execução de programa de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Por fim, quanto à ressalva feita pela AJL/SES, quanto à inviabilidade de descentralização com a finalidade aventada nos autos, não compartilhamos, *data venia*, do mesmo entendimento.

Embora o art. 7º, III⁴, do Decreto n. 37.121/16 vede os gastos visando a participação em cursos, congressos, seminários e eventos afins, o art.11 do mesmo diploma permite que esses gastos sejam feitos, em caráter excepcional, desde que aprovados pela GOVERNANÇA-DF. Confira-se:

Art. 11. Os casos omissos, os pleitos de excepcionalidade e as dúvidas suscitadas em razão da aplicação deste decreto devem ser encaminhados à GOVERNANÇA-DF, devidamente motivados e instruídos com as respectivas planilhas de custo, a fim de subsidiar análise e posterior deliberação.

Sendo assim, cabe à SES/FEPECS formular o correspondente pedido de exceção, devidamente motivado, com a demonstração da presença de relevante interesse público na realização desse gasto. Nesse sentido, os Pareceres PRCON/PGDF ns. 210, 243

Dessa forma, alertamos para a necessidade de submissão do feito à deliberação da Governança, em respeito ao Decreto supracitado.

III – CONCLUSÃO

Feitas essas considerações, opina-se pela possibilidade de descentralização orçamentária na espécie, desde que cumpridas as recomendações apresentadas.

⁴ Art. 7º Fica vedada aos órgãos da administração direta, às autarquias e fundações públicas e às empresas dependentes a assunção de compromissos que impliquem gastos com as seguintes despesas:

(....)

III- participação em cursos, congressos, seminários e eventos afins;

Folha nº: 82 Mat.: 39.754-7

Processo nº 060 602 385 / 2016

Rubrica: [assinatura]





PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE
CONSULTIVA
PRCON



Por fim, solicita-se seja anexada aos autos cópia do Decreto n. 37.427, de 22 de junho de 2016.

É o parecer. *sub censura*.

À elevada consideração superior.

Brasília-DF, 1º de julho de 2016.


Romildo Olgo Peixoto Júnior
Procurador do Distrito Federal
OAB/DF 28.361

Folha nº: 83 Mat.: 39.754-7
Processo nº: 06000238512016
Rubrica: 



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



Processo nº: 060.002.385/2016
Interessado: FSDF
Assunto: Liberação Recurso

MATÉRIA: Fiscal

Folha nº	84
Processo nº	060.002.385/2016
Rubrica:	Uma Matrícula: 43182-6

APROVO O PARECER Nº 0582/2016 – PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Romildo Olgo Peixoto Júnior.

Em breve acréscimo, recomendo que a Consulente certifique-se de que não houve alteração da classificação orçamentária do crédito, conforme vedado na legislação de referência.

Outrossim, registro que o artigo 5º do Decreto nº 37.427/2016 conta com nova redação, conferida pelo Decreto nº 37.471/2016, superveniente à emissão do presente opinativo.

Em 22 / 11 /2016.


JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, para conhecimento e providências pertinentes.

Em 25 / 11 /2016.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo