DELIBERAÇÃO PAC00 - G.JD - 13/2015

PROCESSO TC/MS	: TC/12544/2013
PROTOCOLO	: 1436051
ÓRGÃO	: SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
INTERESSADO	: JADER RIEFFE JULIANELLI AFONSO
TIPO DE PROCESSO	: CONSULTA
RELATOR (A)	: JERSON DOMINGOS

EMENTA: CONSULTA. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA/MS. INDAGAÇÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DA INCLUSÃO DE DESTAQUE ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DE OUTROS ÓRGÃOS NA DOTAÇÃO INDICADA EM CONTRATO VIGENTE. CELEBRAÇÃO DE TERMO ADITIVO COM O NOVO VALOR DA AVENÇA E O ACRÉSCIMO DO OBJETO. OBSERVÂNCIA AO LIMITE DA LEI 8666/93. RESPOSTA AFIRMATIVA.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 21ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 30 de setembro de 2015, ACORDAM os Senhores Conselheiros, na conformidade da respectiva ata de julgamento, por unanimidade, pelo CONHECIMENTO da Consulta, formulada pelo Sr. Jader Rieffe Julianelli Afonso, Secretário de Estado de Fazenda, para nos termos do voto do Relator, responder:

Quesito:

Determinado contrato foi licitado pelo Estado indicando apenas o orçamento da Secretaria ‘A’(programa de trabalho n. ‘x’, plano interno ‘y’, fonte ‘z’). No curso do contrato surgiu a necessidade de atender às demandas da Secretaria ‘B’ e do Órgão ‘C’, todos do mesmo Estado. Ressalte-se que no contrato há a possibilidade de absorver tais demandas. Diante do exposto, quais seriam os procedimentos a serem adotados para a adequação da dotação orçamentária do contrato em questão, já em vigência, considerando a necessidade de inclusão e recebimento de destaque orçamentário/financeiro de dois outros órgãos do Estado? Há impedimentos legais para absorver as duas secretarias?

Resposta:

Não há vedação quanto à Descentralização Externa de Créditos Orçamentários (Destaque). E, em razão da mesma, não há impedimento quanto à alteração de contrato vigente para que nele se inclua dotação destacada de outros Órgãos/Entidades, devendo, porém, haver a devida justificação e também restar demonstrada a necessidade e o interesse público. Contudo, a contratação inicialmente celebrada deve prever a absorção desses novos Órgãos/Entidades e ainda, por configurar alteração quantitativa do contrato, deve comportar as respectivas demandas conforme limites definidos pelos §§ 1º e 2º, do artigo 65, da Lei Federal n. 8.666/93.

Referida inclusão de dotação no contrato vigente, por deflagrar alteração quantitativa do objeto, deve ser procedida mediante Termo Aditivo, conforme dispositivo do § 6º, do artigo 65, da supracitada Lei Federal, observados os limites referidos acima.

Não obstante, com relação ao recebimento de destaque orçamentário/financeiro de outros órgãos do Estado, a Descentralização de Crédito Orçamentário pode ser realizada, devendo, entretanto, observar alguns aspectos para não se macular o orçamento e a sua execução, dentre os quais, destaca-se principalmente: 1 – a prévia autorização em âmbito local para a utilização das descentralizações; 2 – atenção quanto à vedação do inciso VI, artigo 167, da Constituição Federal, uma vez que é inalterável a categoria de programação prevista na Lei Orçamentária Anual, salvo proveniente de outra Lei, a qual deve conciliar-se, ainda, com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e 3 – a movimentação orçamentária deve se dar apenas quanto ao fato do Órgão/Entidade que executará, parcial ou integralmente, determinada ação/projeto/atividade governo e a respectiva dotação, não se alterando a estrutura programática.

Campo Grande, 30 de setembro de 2015.

Cons. Jerson Domingos – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Em exame a Consulta formulada pelo Sr. Jader Rieffe Julianelli Afonso, Secretário de Estado de Fazenda, indagando esta Corte de Contas sobre os procedimentos corretos para adequação da dotação orçamentária de contrato já em vigência, se não houver impedimento, nos seguintes termos:

> "**Quesito nº 1** – Determinado contrato foi licitado pelo Estado indicando apenas o orçamento da Secretaria Estadual de Fazenda de MS (programa de trabalho nº 11101.04.123.020.2.223, plano interno ARRECONT, fonte 0100000000). No curso do contrato surgiu a necessidade de atender as demandas da Secretaria de Estado de Saúde e do IMASUL – Instituto de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul. Diante do exposto, quais seriam os procedimentos a serem adotados para a dotação orçamentária do contrato em questão, já em vigência, considerando a necessidade de inclusão e recebimento de destaque orçamentário/ financeiro de dois outros órgãos do Estado? Há impedimentos legais para absorver as duas secretarias?".

A Assessoria Jurídica deste Tribunal de Contas, no Parecer PAR-GAB.PRES. – 10316/2013 entendeu que, no caso em comento, não há problemas na modificação da fonte de recursos ou dotação orçamentária para atender mais de uma secretaria e que não há necessidade de formalização de termo aditivo somente para esta finalidade, conforme responde:

> Uma vez constatada a necessidade descrita, poderá a Administração alterar a dotação orçamentária inicialmente indicada no edital e contrato, haja vista que o objeto da contratação atenderá mais de uma secretaria.
> Salienta-se que a modificação da fonte de recursos ou dotação orçamentária durante a execução do ajuste depende de justificativa prévia, mas o procedimento de ordem eminentemente contábil não reclama a necessidade de ser realizado termo aditivo só para esse fim nem reclama publicidade, a teor do que dispõe o §8º do art. 65 da Lei nº. 8.666/93.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas no Parecer PAR-MPC – GAB.3 DR.JAC/SUBSTITUTO – 12570/2013, opinou pelo conhecimento da consulta e que a mesma obtenha resposta no seguinte sentido:

> Não há impedimento legal na alteração contratual pretendida. Estando demonstrada a necessidade, o atendimento ao interesse público e o equilíbrio econômico e financeiro da avença, poderá a Administração Pública, mediante a formalização de Termo Aditivo, incluir na dotação

> orçamentária inicialmente indicada em edital e contrato administrativo em vigência, destaque orçamentário e financeiro de outros órgãos da mesma esfera de governo, devendo o contrato celebrado comportar a absorção dos mesmos e suas respectivas demandas.
> A alteração mencionada deverá ser objeto de Termo Aditivo, formalizado de acordo com as exigências da Lei Federal nº 8.666/9354, impondo-se que o aumento dos valores contratados se limite ao percentual de 25% estabelecido pelo § 1º do artigo 65 da referida lei.

Após, veio o feito a esta relatoria.

É o relatório.

VOTO
O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

I – Da Admissibilidade

Observa-se, primeiramente, que a matéria em questão é de competência desta Corte de Contas, nos termos do inciso XVI, artigo 21, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, vez que diz respeito ao controle externo desta Corte.

A consulta formulada fora realizada com base em caso concreto – situação essa que vedaria a apreciação por este Tribunal, com base na Resolução Normativa TC/MS n. 57, de 7 de Junho de 2006 – Regimento Interno vigente à época do recebimento da consulta, no artigo 186, inciso I.

Vedação, inclusive, a qual foi reconhecida pelo Exmo. Presidente deste Tribunal quando da recepção deste feito, porém, superada em prevalência ao interesse público, à razoabilidade e à relevância técnica da matéria, conforme da verificação de sua procedência, *in limine*, pelo Exmo. Presidente da Corte de Contas à época:

> "Entretanto, considerando o princípio da razoabilidade, o caráter eminentemente técnico da consulta, o interesse público que certamente motivou a celebração do mencionado contrato, o interesse que eventualmente as administrações municipais possam ter na resposta do Tribunal para o enfrentamento de situações análogas, e considerando, finalmente, o precedente que se constitui no Parecer-C nº 00/0002/2000, entendo que a consulta possa ser apreciada e respondida em tese, de forma genérica, constituindo-se a manifestação do Tribunal em norma interpretativa esclarecedora nesse sentido."

Portanto, deve a vedação detectada ser relativizada, pois o tema leva a um

maior anseio, que é a adequada execução do orçamento público, vez que, a gestão do orçamento de modo incorreto pode, sem dúvida nenhuma, ocasionar dano ao erário e, consequente, afetar a prioridade mais importante: o interesse público.

E o tema, como bem elencado pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer PAR-MPC – GAB.3 DR.JAC/SUBSTITUTO – 12570/2013, "*se mostra de grande relevância, pois expõe situação de repercussão geral, especialmente no âmbito de ação dos órgãos jurisdicionados, que frequentemente enfrentam dúvidas ligadas às dotações orçamentárias*".

Discorreu ainda, no mesmo parecer:

> "A pacificação do tema, por meio de resposta a ser proferida pelo Tribunal Pleno mostra-se oportuna e necessária, principalmente porque **ao se esclarecer questionamentos formulados pelos gestores públicos, este Tribunal além de normatizar a matéria ali proposta, cumpre sua função no sentido de orientar a conduta do jurisdicionado, que terá o balizamento para desenvolver suas atividades respeitando a legislação e o atendimento ao interesse público, sempre buscando a utilização dos recursos por ele geridos de forma responsável, efetiva e eficaz."**
> *(Grifos deste Relator).*

Além disso, na presente situação há a viabilidade de tal consulta ser apreciada e respondida em tese, de modo abstrato, sem importar em eventual pré-julgamento com relação aos aspectos e às circunstâncias particulares inerentes à contratação existente citada pelo consulente. E, até porque, o não recebimento agora não alteraria a possibilidade de o consulente refazê-la em iguais termos, porém, unicamente, sem fazer constar qualquer menção à identificação de contratação já existente.

Sendo assim, entendo estarem presentes os pressupostos de admissibilidade expostos na Lei Complementar Estadual n. 160/2012, artigo 21, XVI c/c a Resolução Normativa TC/MS n. 57, de 7 de Junho de 2006, artigos 185 e 186, ressalvado o impeditivo constante do Inciso I desse último artigo.

II – Do Questionamento

De acordo com o exposto na admissibilidade da consulta, o questionamento realizado deve ser feito de forma abstrata, que deverá ser considerada como apresentada nos seguintes termos:

> "1 – determinado contrato foi licitado pelo Estado indicando apenas o orçamento da Secretaria 'A' (programa de trabalho n. X, plano interno Y, fonte Z). No curso do contrato surgiu a necessidade de atender as demandas da Secretaria 'B' e do Instituto 'C', todos do mesmo Estado.

> Ressalte-se que no contrato há a possibilidade de absorver tais demandas. Diante do exposto, quais seriam os procedimentos a serem adotados para a adequação da dotação orçamentária do contrato em questão, já em vigência, considerando a necessidade de inclusão e recebimento de destaque orçamentário/financeiro de dois outros órgãos do Estado? Há impedimentos legais para absorver as duas secretarias?"

Após a apresentação do questionamento, nos termos propostos, para melhor elucidação e apreciação do ponto supracitado, separam-se as seguintes ideias:

> • No contrato licitado fora indicada apenas dotação da Secretaria 'A';
> • Durante a execução, surge a necessidade de atender às demandas da Secretaria 'B' e do Instituto 'C', os quais, em tese, não se encontram abrangidos inicialmente pelo contrato, não tendo informado, desta forma, respectivas estimativas de consumo e dotações;
> • No contrato há a possibilidade de absorver tais demandas;
> • Quais os procedimentos para a adequação da dotação orçamentária do contrato em questão, já em vigência? Há impedimentos legais para absorver tais órgãos?
> • Considere-se para tal adequação, também, a necessidade de inclusão e recebimento de destaque orçamentário/repasse financeiro. Quais os procedimentos para receber esses destaques orçamentários/repasses financeiros correspondentes aos serviços que serão prestados?

Tendo os itens supracitados como referência, inicialmente, é importante asseverar a necessidade de o Edital referente à licitação e o próprio contrato consignarem a possibilidade de atender demandas de outros órgãos, seja para incluir suas estimativas de consumo e dotações quando da licitação, seja no decorrer da execução.

Somado a isso, há de se ilustrar que, desde que haja interesse da Administração e a fim de atender o interesse público, os contratos firmados entre as partes podem ser alterados nas situações previstas no artigo 65 da Lei n. 8.666/93. Antes, porém, tais modificações devem ser devidamente justificadas, por escrito, e, ainda, previamente autorizadas pela autoridade competente.

Com relação ao tema, destaque-se que, conforme o §8º do artigo 65 da Lei Federal citada, tem-se:

> "§8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, **bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido**, não caracterizam

> alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento".
> *(Grifos deste Relator).*

A respeito da adequação orçamentária, ao contrário do que concluiu a Assessoria Jurídica da Presidência, entende-se que a situação descrita pelo mencionado § 8º não se aplica ao caso em tese, uma vez que o dispositivo expõe hipótese de empenho suplementar para reequilíbrio econômico financeiro em vista de reajuste de preços e da atualização e correção do valor, ou ainda quando a adequação não decorrer de aumento de quantitativos.

Por outro lado, a situação apresentada em tese pela consulta, deflagraria, sem dúvida, alteração quantitativa do contrato, pois a mesma ocorreria para atender demanda de novos órgãos não abarcados pelas condições de fornecimento avençadas incialmente no contrato, enquadrando-se no disposto da letra "b", inciso I do artigo 65 da Lei 8.666/93.

Sendo assim, é sabido que, excetuadas as hipóteses delineadas no § 8º, do artigo 65 da Lei 8.666/93, as **alterações contratuais** previstas em lei **só podem ser formalizadas por meio de termo de aditamento, restando, então, condicionadas à regra do § 6º do mesmo artigo:**

> Art. 65. (...)
> § 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

E, nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União, para que se formalize termo aditivo aos contratos, com as devidas justificativas, sempre que houver modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo de seu objeto, conforme previsto na letra "b", do inciso I, artigo 65 da Lei 8.666/1993. (item 1.1.5. do Acórdão 498/2004 da Primeira Câmara do TCU[1]).

Na indagação apresentada, pelo que se interpreta não se trata apenas de mera alteração ou suplementação de dotação orçamentária, mas sim da necessidade de alteração do quantitativo, e, por essa razão, a respectiva adequação da fonte de custeio da despesa; portanto, deve tal alteração e a consequente adequação da dotação serem realizadas mediante Termo Aditivo, com a devida publicação, atentando-se, ainda, às demais exigências pertinentes ao aditamento e dentro dos limites[2] previstos em lei.

Em razão da alteração contratual em tese pretendida, questiona-se sobre a possibilidade da adequação da dotação orçamentária mediante inclusão e recebimento,

[1] 1.1.5. Formalize termo aditivo aos contratos, com as devidas justificativas, sempre que houver modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo de seu objeto, conforme previsto na Lei n. 8.666/93, artigo 65, inciso I, alínea "b";
[2] Lei n. 8.666/93, artigo 65, §§ 1º e 2º;

pelo órgão gerenciador, de destaque orçamentário/financeiro dos órgãos que serão atendidos, já que, incialmente, foi indicado apenas dotação do órgão gerenciador.

O Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Ordenador de Despesas em um determinado exercício (geralmente um ano).

O ciclo orçamentário, refletindo a responsabilidade entre os Poderes, divide-se nas seguintes fases: elaboração da proposta de orçamento; sua apreciação e votação; sua execução; e, por fim, seu controle.

A Lei Orçamentária Anual fixa despesa e estima receita para um determinado exercício. Portanto, aprovado o Orçamento encerra-se o processo de elaboração, iniciando-se, então, a execução da despesa pública.

Após o processo de aprovação do Orçamento Público, os créditos orçamentários são registrados nas respectivas Unidades Orçamentárias de cada Órgão, liberando com isso a execução dos projetos, programas e atividades.

Dentre as fases e modos de execução da despesa orçamentária encontra-se a chamada **Descentralização de Créditos,** a qual ocorre "*quando uma unidade orçamentária ou administrativa transfere para outra o Poder de utilizar créditos orçamentários ou adicionais que estejam sob a sua supervisão, ou lhe tenham sido dotados ou transferidos. São operações descentralizadoras de crédito: o destaque e a provisão*".[3]

Ainda segundo o Tesouro Nacional, o **Destaque de Crédito** é a *"operação descentralizadora de crédito orçamentário em que um Ministério ou Órgão transfere para outro Ministério ou Órgão o poder de utilização dos recursos que lhe foram dotados".*

Neste diapasão, a provisão é a *"operação descentralizadora de crédito orçamentário, em que a unidade orçamentária de origem possibilita a realização de seus programas de trabalho por parte de unidade administrativa diretamente subordinada, ou por outras unidades orçamentárias ou administrativas não subordinadas, dentro de um mesmo Ministério ou Órgão.".*

Deste modo, a descentralização da execução de créditos orçamentários nada mais é que uma cooperação entre órgãos e entidades integrantes do Orçamento, visando à consecução de um objetivo comum que resulte no aprimoramento da ação de governo.

As descentralizações de créditos orçamentários 'transferem' para outras

[3] Fonte: Tesouro Nacional.

unidades orçamentárias/administrativas apenas a execução do recurso e respectiva despesa orçamentária; mantêm-se, contudo, as classificações funcional, institucional, programática e econômica. Não se transfere o orçamento propriamente dito, muda-se apenas o órgão/entidade que executará, integral ou parcialmente, determinada ação de governo.

Ocorrendo a descentralização, as dotações devem ser empregadas integral e obrigatoriamente na consecução do objetivo previsto pelo programa de trabalho pertinente.

Do contrário, a inobservância a tais circunstâncias incorreria em remanejamento, transposição ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, o que é vedado pelo inciso VI[4] do artigo 167 da Constituição Federal, em vista de que os recursos possuem destino e aplicações definidas pela Lei Orçamentária, o que só pode ser alterado mediante prévia autorização legislativa (por lei específica).

O Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e o Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001, em seu Anexo II, prevê a permissão da realização de Descentralização de Crédito pelos entes da Federação, conforme disposto:

> 90 – Aplicações Diretas
> Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.

Na União, a descentralização de crédito encontra-se regulamentada pelos Decretos n. 825, de 28 de maio de 1993, e n. 6.170, de 25 de julho de 2007, assim como pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP n. 507, de 24 de novembro de 2011[5].

Outro pressuposto para ocorrência da descentralização na forma exposta é que não pode ocorrer aumento da despesa fixada. Ou seja, além de não poder alterar a categoria de programação, o Órgão/Entidade para quem se descentraliza não poderá executar valor a maior do que aquele constante do ato de descentralização.

Deve-se, também, verificar a norma e regulamentação local, a fim de que não ocorra obstáculos à implementação da descentralização de crédito no Orçamento do

[4] 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] Revogou a antiga Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 127, de 29 de maio de 2008

Ente/Órgão.

De acordo com o artigo 1º, § 1º, inciso III, do citado Decreto n. 6.170/2007, alterado pelo Decreto n. 6.619, de 29 de outubro de 2008, e ainda, com base no artigo 1º, § 2º, inciso XXIV, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP n. 507, de 24 de novembro de 2011, considera-se o **termo de cooperação** como um **instrumento adequado para a realização de descentralização orçamentária**.

No termo de cooperação os interesses entre os Órgãos/Entidades devem ser recíprocos, noutras palavras, o objeto deve traduzir-se num objetivo comum entre as partes, assim como dispõe o artigo 1º do Decreto Federal n. 6.170/2007.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União sedimentou que para concretização da descentralização de crédito deve-se estar evidente o interesse comum entre as partes, *in verbis:*

> (...)
> 57. Não obstante a orientação constante da Súmula CONED nº 04/2004/STN quanto à possibilidade da descentralização de créditos orçamentários entre entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, discernimos que devem ser respeitados integralmente os objetivos preconizados no orçamento conforme dispõe o art. 3º do Decreto nº 825/93, assim como, **somente deveria ser efetivada a descentralização para entes que disponham de condições para consecução do objeto do programa de trabalho relativo à ação, assim como caracterizado o interesse recíproco estabelecido no art. 1º do Decreto n.º 6.170/2007 (Acórdão TCU n. 1.771/2009 – Plenário).** *(Grifos deste Relator)*

Oportuno consignar que por meio da Portaria Conjunta n. 8, de 7 de novembro de 2012[6], foi aprovada minuta-padrão de termo de cooperação para descentralização de crédito orçamentário, atendendo ao disposto no artigo 89 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP n. 507/2015[7].

Referida minuta contém os seguintes itens obrigatórios para elaboração do termo de cooperação:

> **I -** Identificação (Título/Objeto da Despesa);
> **II –** UG/Gestão Repassadora e UG/Gestão Recebedora;

[6] Dos Secretários-Executivos dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria Geral da União
[7] Art. 89. Os termos de cooperação serão regulados na forma do art. 18 do Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007.
Parágrafo único. Os Secretários-Executivos dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União, aprovarão em ato conjunto, **minuta-padrão do termo de cooperação**, a fim de orientar os órgãos e entidades envolvidos na celebração deste instrumento, enquanto não for regulamentado.

III – Justificativa (Motivação/Clientela/Cronograma físico);
IV – Relação entre as Partes (Descrição e Prestação de Contas das Atividades);
V – Previsão Orçamentária (Detalhamento Orçamentário com Previsão de Desembolso - Programa de trabalho/Projeto/Atividade – Fonte/Natureza da Despesa/Valor); e
VI – Data e Assinaturas.

Quanto à responsabilidade pela prestação de contas aos órgãos de controle, o Tribunal de Contas da União assim se manifesta:

> ***Acórdão TCU nº 1.771/2009****–Plenário*
> "(...)
> 4. A transferência de recursos, no caso, pode ser feita independentemente de convênio. Nada impede, todavia, que seja editada Portaria ou mesmo firmado um protocolo de ação (um convênio simplificado) com objetivo de controle das informações gerenciais sobre o andamento do projeto/ação, por parte do descentralizador (acompanhamento de cronograma de execução, controle de qualidade etc). **A prestação de contas global anual do órgão recebedor do destaque compreenderá todos os gastos do mesmo, inclusive dos valores recebidos em destaque.**
> 5. Assim, no caso de destaque (entre órgãos da administração pública federal), inexiste necessidade de consulta ao CADIN e de certidões. 'pois ambos integrantes da administração pública federal e traz como vantagem a desburocratização do processo como **prestação de contas que será feita, na época própria pelo órgão recebedor do destaque que, na execução da despesa, contabiliza-a à conta do programa destacado.**
> 6. A personalidade jurídica dos órgãos federais é da União e não do Ministério A ou B.
> (...)
> 26. Segundo ainda orienta a Norma de Execução nº 004, de 22 de dezembro de 2004, da Secretaria Federal de Controle Interno –SFC, **a prestação de contas dos créditos descentralizados deverá integrar as contas anuais dos órgãos ou entidades beneficiários dos recursos, a serem apresentadas aos órgãos de controle interno e externo"**. *(Grifos deste Relator)*

Portanto, **o órgão/entidade recebedora do destaque é o responsável por realizar a prestação de contas financeira junto aos órgãos de controle**, cabendo, em regra, à entidade/órgão que descentralizou apenas cobrar da unidade recebedora a prestação de contas quanto à execução física do objeto. Entretanto, não existe vedação à unidade descentralizadora, caso esta queira requisitar e analisar a execução financeira realizada pelo recebedor, em vista do interesse na efetiva e regular aplicação dos recursos

públicos.

Deve-se, ainda, por analogia ao modelo federal, realizar uma **análise de custos** do objeto, ao passo que, conforme o artigo 35, § 1º, da Lei Federal n. 10.180/2001, o valor da descentralização seja compatível com o objeto pactuado, não permitindo, desta forma, a transferência de recursos insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado.

Do mesmo modo, é necessária a **apresentação de plano de trabalho**, que evidencie as metas a serem atingidas, bem como as condições e especificidades de execução das atividades e despesas firmadas.

Desta feita, as operações de descentralizações de crédito nada mais são do que a "transferência" de disponibilidade orçamentária e financeira de uma unidade de execução para outra, sem alteração da estrutura programática inicialmente aprovada pela Lei Orçamentária Anual. Referido procedimento mantém a responsabilidade orçamentária da unidade que procede à descentralização e transfere tão somente a responsabilidade de execução do orçamento à outra unidade, denominada executora.

Acoplada à descentralização de crédito encontra-se a respectiva descentralização financeira. Por isso, o empenho será realizado somente pela unidade que efetivamente executar o orçamento, ou seja, procederá ao empenho aquela unidade que receber a descentralização, e não mais aquela a qual foi dotada o recurso.

Por fim, a **Descentralização de Crédito orçamentário** pode ser realizada, devendo, entretanto, observar alguns aspectos para não se macular o orçamento e a sua execução, dentre os quais, além dos descritos acima, se destaca principalmente:

1 – a prévia autorização em âmbito local para a utilização das descentralizações;

2 – atenção quanto à vedação do artigo 167, VI, da Constituição Federal, uma vez que é inalterável a categoria de programação prevista na Lei Orçamentária Anual, salvo por alteração de outra Lei, a qual deve conciliar-se, ainda, com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e,

3 – deve se dar a movimentação orçamentária apenas com relação ao Órgão/Entidade que executará, parcial ou integralmente, determinada ação/projeto/atividade governo e a respectiva dotação.

Ainda, os Entes que ainda não dispõem de regulamentação a respeito da descentralização devem, primeiramente, inovar sua legislação local, e em conformidade a essa, e de acordo, ainda, com as disposições da Portaria Interministerial STN/SOF n. 163/01, deve adequar seus sistemas de execução contábil, orçamentária, financeira e

operacional.

Ante todo o exposto, e, ainda, consubstanciado nos r. pareceres da Assessoria Jurídica da Presidência e do Ministério Público de Contas, **Voto** no sentido de que o Egrégio Tribunal Pleno adote no presente processo o seguinte posicionamento:

I – Pelo Conhecimento da Consulta formulada, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade expostos no inciso XVI, artigo 21, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 c/c os artigos 185 e 186 do Regimento Interno, ressalvado o impeditivo constante do Inciso I desse último artigo; e

II – Que o quesito apresentado, e abaixo transcrito, nos termos apresentados, tenha resposta no seguinte sentido:

II.1 – Quesito:

"Determinado contrato foi licitado pelo Estado indicando apenas o orçamento da Secretaria 'A'(programa de trabalho n. 'x', plano interno 'y', fonte 'z'). No curso do contrato surgiu a necessidade de atender às demandas da Secretaria 'B' e do Órgão 'C', todos do mesmo Estado. Ressalte-se que no contrato há a possibilidade de absorver tais demandas. Diante do exposto, quais seriam os procedimentos a serem adotados para a adequação da dotação orçamentária do contrato em questão, já em vigência, considerando a necessidade de inclusão e recebimento de destaque orçamentário/financeiro de dois outros órgãos do Estado? Há impedimentos legais para absorver as duas secretarias?

II.2 – Resposta:

Não há vedação quanto à Descentralização Externa de Créditos Orçamentários (Destaque). E, em razão da mesma, não há impedimento quanto à alteração de contrato vigente para que nele se inclua dotação destacada de outros Órgãos/Entidades, devendo, porém, haver a devida justificação e também restar demonstrada a necessidade e o interesse público. Contudo, a contratação inicialmente celebrada deve prever a absorção desses novos Órgãos/Entidades e ainda, por configurar alteração quantitativa do contrato, deve comportar as respectivas demandas conforme limites definidos pelos §§ 1º e 2º, do artigo 65, da Lei Federal n. 8.666/93.

Referida inclusão de dotação no contrato vigente, por deflagrar alteração quantitativa do objeto, deve ser procedida mediante Termo Aditivo, conforme dispositivo do § 6º, do artigo 65, da supracitada Lei Federal, observados os limites referidos acima.

Não obstante, com relação ao recebimento de destaque orçamentário/financeiro de outros órgãos do Estado, a Descentralização de Crédito Orçamentário pode ser realizada, devendo, entretanto, observar alguns aspectos para não se macular o orçamento e a sua execução, dentre os quais, destaca-se principalmente: 1 – a prévia autorização em âmbito local para a utilização das descentralizações; 2 – atenção quanto à vedação do inciso VI, artigo 167, da Constituição Federal, uma vez que é inalterável a categoria de programação prevista na Lei Orçamentária Anual, salvo

proveniente de outra Lei, a qual deve conciliar-se, ainda, com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e 3 – a movimentação orçamentária deve se dar apenas quanto ao fato do Órgão/Entidade que executará, parcial ou integralmente, determinada ação/projeto/atividade governo e a respectiva dotação, não se alterando a estrutura programática.

É como voto.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, pelo CONHECIMENTO da Consulta, formulada pelo Sr. Jader Rieffe Julianelli Afonso, Secretário de Estado de Fazenda, para nos termos do voto do Relator, responder:

Quesito:

"Determinado contrato foi licitado pelo Estado indicando apenas o orçamento da Secretaria 'A'(programa de trabalho n. 'x', plano interno 'y', fonte 'z'). No curso do contrato surgiu a necessidade de atender às demandas da Secretaria 'B' e do Órgão 'C', todos do mesmo Estado. Ressalte-se que no contrato há a possibilidade de absorver tais demandas. Diante do exposto, quais seriam os procedimentos a serem adotados para a adequação da dotação orçamentária do contrato em questão, já em vigência, considerando a necessidade de inclusão e recebimento de destaque orçamentário/financeiro de dois outros órgãos do Estado? Há impedimentos legais para absorver as duas secretarias?

Resposta:

Não há vedação quanto à Descentralização Externa de Créditos Orçamentários (Destaque). E, em razão da mesma, não há impedimento quanto à alteração de contrato vigente para que nele se inclua dotação destacada de outros Órgãos/Entidades, devendo, porém, haver a devida justificação e também restar demonstrada a necessidade e o interesse público. Contudo, a contratação inicialmente celebrada deve prever a absorção desses novos Órgãos/Entidades e ainda, por configurar alteração quantitativa do contrato, deve comportar as respectivas demandas conforme limites definidos pelos §§ 1º e 2º, do artigo 65, da Lei Federal n. 8.666/93.

Referida inclusão de dotação no contrato vigente, por deflagrar alteração quantitativa do objeto, deve ser procedida mediante Termo Aditivo, conforme dispositivo do § 6º, do artigo 65, da supracitada Lei Federal, observados os limites referidos acima.

Não obstante, com relação ao recebimento de destaque orçamentário/financeiro de outros órgãos do Estado, a Descentralização de Crédito Orçamentário pode ser realizada, devendo, entretanto, observar alguns aspectos para não se macular o orçamento e a sua execução, dentre os quais, destaca-se principalmente: 1 – a prévia autorização em âmbito local para a utilização das descentralizações; 2 – atenção quanto à vedação do inciso VI, artigo 167, da Constituição Federal, uma vez que é inalterável a categoria de programação prevista na Lei Orçamentária Anual, salvo proveniente de outra Lei, a qual deve conciliar-se, ainda, com o Plano Plurianual e com a

Lei de Diretrizes Orçamentárias; e 3 – a movimentação orçamentária deve se dar apenas quanto ao fato do Órgão/Entidade que executará, parcial ou integralmente, determinada ação/projeto/atividade governo e a respectiva dotação, não se alterando a estrutura programática.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Jerson Domingos

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, José Ricardo Pereira Cabral, Iran Coelho das Neves, Marisa Joaquina Monteiro Serrano, Ronaldo Chadid e Osmar Domingues Jeronymo.

Presente, também, o Exmo. Sr. Procurador Geral de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 30 de setembro de 2015.

JERSON DOMINGOS
CONSELHEIRO RELATOR