

A DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Valdor Ângelo Montagna(*)

RESUMO

A Lei Complementar nº 101/00 introduziu alterações substanciais em sede de administração pública. Suas exigências, especialmente no tocante à publicidade da gestão pública, foram logo implementadas. Seus inúmeros desdobramentos, entretanto, estão sendo paulatinamente amoldados ao que se faz necessário para permitir a consolidação das contas públicas brasileiras, um dos seus intentos. Com o propósito de dar aplicabilidade à referida Lei Complementar, diversos procedimentos foram e estão sendo disciplinados por meio da edição de Portarias e Instruções Normativas emanadas do Órgão Central de Contabilidade da União. Entre esses procedimentos se encontra a descentralização de créditos, que passa, com a edição da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, a ser permitida a todos os entes da federação, não obstante se encontrar em vigor há, aproximadamente, uma década na União como estabelecido em atos (leis e decretos) próprios. Sobre esse tema, qual seja o da descentralização de créditos, é que se discorre neste artigo, a fim de demonstrar as vantagens da sua implementação, haja vista a flexibilidade que proporciona à execução orçamentária de cada Ente, trazendo consigo melhor aproveitamento da estrutura administrativa, redução de custos e uma administração mais racional. Para tanto, necessário antes de tudo a sua instituição no âmbito de cada Ente para, em seguida, considerá-lo ou incorporá-lo nos sistemas informatizados.

(*) Economista, Contador e Graduando em Direito. Especialista em Administração Pública (UDESC, 1992), em Administração e Direito Tributário (UFSC, 1993), em Administração e Auditoria Aplicada ao Controle Externo (UDESC, 1994), em Contabilidade Prática Avançada (ESAF, 2001) e em Gestão Fazendária (UFSC, 2002). É Auditor Interno do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina. valdorm@terra.com.br

INTRODUÇÃO

Com a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, modificações substanciais foram introduzidas no modo de administrar a coisa pública (res pública).

Com fulcro nela foram editadas diversas Portarias pelo Órgão Central de Contabilidade da União, valendo-se este da autorização, em caráter provisório, constante do § 2º do seu art. 50, com a finalidade de disciplinar e de uniformizar os procedimentos relacionados com a classificação da receita e da despesa públicas, exatamente para propiciar a consolidação das contas públicas brasileiras e cumprir o que prevê o art. 51 da referida Lei Complementar, o que restou disciplinado pela Portaria Interministerial STN/SOF¹ nº 163, de 04 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sobre a qual recairá boa parte da análise adiante exposta.

No Anexo II dessa Portaria estão previstas as descentralizações de créditos que se constituem no tema a ser investigado neste trabalho.

A título de informação e sem desbordar do que se pretende neste ensaio, a competência para disciplinar temas que tais, consoante dispõe o art. 67 da Lei Complementar nº 101/00, é do Conselho de Gestão Fiscal, ainda não exercida por este em face de não ter sido instituído, pois depende da aprovação do Projeto de Lei nº 3.744, a qual recebeu expressivo apoio do VII Congresso Brasileiro de Municípios, realizado no período de 4 a 7 de março de 2002, constituindo-se numa das proposições que dele emergiram e que ficou consignada na Carta Municipalista de Brasília. A despeito disso, no Estado de Santa Catarina foi instituído pela Lei nº 11.852, de 25 de julho de 2001, e regulamentado pelo Decreto nº 3.285, de 26 de outubro de 2001, Conselho com características similares ao constante do referido Projeto de Lei, observadas as necessárias adequações, conquanto inexistente a obrigatoriedade para que todos os Entes o façam.

O Órgão Central de Contabilidade da União antes aludido, em conformidade com o que dispõe o inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, é a Secretaria do Tesouro Nacional.

A rigor, a Lei Complementar nº 101/00 toca naquilo que constituía uma praxe em sede de Administração Pública, sedimentada num *modus operandi* que destruía as finanças públicas e deixava transparecer que o patrimônio público,

¹ Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal.

no seu sentido mais amplo, era destituído de titularidade de propriedade, sem ignorar todo o arcabouço jurídico já existente, a começar pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Ressalvam-se, sempre, os Entes nos quais essa prática não se verificava, empregando o Administrador Público todo o zelo em prol da coletividade como se estivesse gerindo o seu próprio patrimônio.

Não paira qualquer dúvida que impõe ela uma mudança na cultura administrativa, mas a abrangência da responsabilidade fiscal não se esgota nos seus dispositivos, não obstante disciplinarem boa parcela das finanças públicas em sentido lato, o que inclui o orçamento, a receita, a despesa e o crédito público.

A Lei Complementar nº 101/00 não comprime a ação do Administrador Público como fazem supor alguns. Apenas exige uma averiguação meticulosa para compatibilizar o que se pretende no plano político com o que é permitido e possível realizar. Nesse caso o planejamento, que não se limita à elaboração e à aprovação das leis previstas nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas e na própria Lei Complementar em comento, conjugado com bons sistemas de informação, se constitui em instrumento indispensável para que o Ente, com a designação prevista no inciso I do art. 2º combinada com o disposto no § 3º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00², aufera os melhores resultados.

Como exemplo das diversas modificações trazidas pela aludida Lei Complementar mencione-se, com vistas a nortear o objeto deste trabalho, a necessidade da consolidação das contas públicas brasileiras, assim aqui designadas para não haver conflito de conceitos e terminologias, posto que as contas nacionais se prestam a finalidades outras e com componentes e definições próprias, não obstante aquelas, de determinado modo, comporem estas.

Na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 estão previstas as descentralizações de créditos que, à exceção dos Entes que as utilizam há mais tempo inspirados nos modos de execução orçamentária da União, para a maioria o tema é novo e sequer foi assimilado até o presente. É com o propósito de propalar o procedimento que se procede à sua análise.

Necessário, antes de se prosseguir com o desenvolvimento do tema, traçar curta referência sobre as transferências intragovernamentais que vigeram, para a maioria dos Entes da federação, até o fim do exercício financeiro de 2001. Para a maioria porque uma parcela, a começar pela União, adotava há mais tempo o que foi estendido a todos os Entes por meio da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01.

² Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como ente da Federação a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município. Nas referências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

- a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;
- b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS

Da forma como se apresenta a legislação vigente estão proibidas as transferências intragovernamentais.

Definem-se como tais as feitas no âmbito de cada esfera governo. Podem ser a autarquias, a fundações, a fundos ou a empresas estatais dependentes.

As transferências intragovernamentais, em conformidade com a legislação vigente, deixaram de existir com a sistemática verificada até o fim do exercício financeiro de 2001.

Corroborar com isso o disposto na Portaria Interministerial STN/SOF nº 519, de 27 de novembro de 2001, que deu o que se poderia chamar uma sobrevida às ditas transferências, na medida em que por meio dela foram instituídas duas novas naturezas de receita e uma nova modalidade de aplicação da despesa, em conformidade com o que segue, a fim de agasalhar reivindicação da Associação dos Tribunais de Contas – ATRICON:

Art. 2º Incluir nos Anexos I e II da Portaria referida no art. 1º as seguintes naturezas de receita e modalidade de aplicação para utilização opcional e exclusivamente no exercício de 2002:

I - naturezas de receita:

a) 1710.00.00 - Transferências Intragovernamentais; e

b) 2410.00.00 - Transferências Intragovernamentais;

II - modalidade de aplicação:

10 - Transferências Intragovernamentais

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades pertencentes à administração pública, dentro da mesma esfera de governo. (grifos nossos).

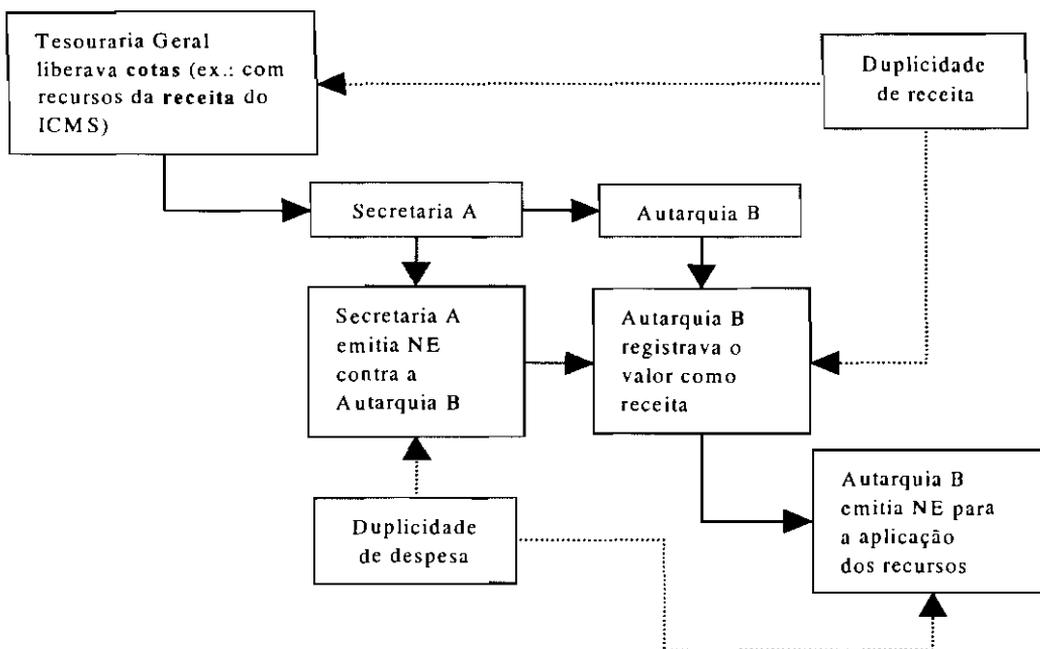
Corroborar, também, o disposto na Portaria STN nº 211, de 04 de junho de 2001, que para a nova classificação da despesa não correlaciona natureza de despesa alguma para as transferências intragovernamentais.

A partir do exercício financeiro de 2002, portanto, ressalvado o conteúdo da Portaria STN/SOF nº 519/01, de caráter transitório, transferências de recursos de um Órgão ou Entidade para outro, ou outra, da mesma esfera de Governo, somente mediante alteração orçamentária, a se operar por lei autorizadora, enquanto não disciplinado em cada Ente o procedimento da descentralização de créditos, como adiante elucidado e justificado, infinitamente mais ágil e menos oneroso. Procedimento, esse, há muito adotado pela União, bastando para que se concretize a publicação do ato (decreto, portaria ou convênio, de acordo com o previsto em lei local) no veículo oficial de comunicação.

A supressão das transferências intragovernamentais visou a, dentre outras finalidades, excluir as duplicidades, preocupação que em primeiro ficou consignada no § 3º do art. 2º e no § 3º do art. 50 da Lei Complementar nº 101/00. Agregue-se a isso o ônus de se proceder aos registros mais de uma vez em relação ao mesmo fato e uma fileira de outras eventuais inconsistências que

poderiam contaminar a fidedignidade das informações, não tivesse sido estancado o procedimento até então adotado.

As transferências intragovernamentais produziam o seguinte efeito:



Se havia a possibilidade de serem feitas transferências intragovernamentais é porque na entidade que as recebia havia rubrica de receita compatível sem a necessidade, aqui, de se especificar os desdobramentos de uma e de outra. Assim previam os Anexos IV e I da Lei nº 4.320/64, consideradas suas alterações:

Despesas no Órgão que transferia:	Receita no Órgão que recebia:
3.2.0.0 - TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	1700.00.00 - TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
3.2.1.0 - Transferências Intragovernamentais	1710.00.00 - Transferências Intragovernamentais
4.3.0.0 - TRANSFERÊNCIA DE CAPITAL	2400.00.00 - TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
4.3.1.0 - Transferências Intragovernamentais	2410.00.00 - Transferências Intragovernamentais

Sintética e didaticamente as duplicidades ocorriam como demonstrado no esquema. Na consolidação dos balanços do Ente os valores duplicavam, a não ser a realização dos ajustes necessários a que isso incorresse.

Ou seja, ocorriam duplicidades da receita e da despesa, posto que como demonstra o esquema acima houve, a rigor, somente uma, por exemplo a do ICMS, que em face da transferência realizada pela Secretaria A gerava receita também na Autarquia B. E a despesa, também de acordo com o demonstrado, para todos os efeitos ocorria em duplicidade, na medida em que se emitia uma Nota de Empenho para a transferência da Secretaria A para a Autarquia B. Esta última,

por sua vez, emitia outras Notas de Empenho para o emprego definitivo dos recursos oriundos das transferências intragovernamentais, resultando aí sim em aquisições de materiais e, ou, de serviços.

Essas conseqüências decorrentes das transferências intragovernamentais conduziram ao desenvolvimento de uma sistemática capaz de, poder-se-ia dizer, não deixar a sua finalidade desaparecer, porém sem os desdobramentos que exigiriam mais trabalho, para não dizer retrabalho, no registro e no controle de cada operação. Assim é que surgiram as descentralizações de créditos, não somente há pouco com o advento da Portaria STN/SOF nº 163/01, mas datam elas de mais tempo como oportunamente se mencionará.

Essas descentralizações de créditos substituem as transferências intragovernamentais na óptica da Secretaria do Tesouro Nacional insculpida no art. 1º da Portaria nº 339, de 29 de agosto de 2001.

Ficou consignado no art. 7º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, com o propósito de inibir qualquer tentativa de manutenção da sistemática anterior, que a alocação dos créditos orçamentários na lei orçamentária anual deverá ser feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, ficando vedada a consignação de recursos a título de transferência para unidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Essas transferências, como já se viu e se verá, não se confundem com a descentralização de créditos, tema que se passa a investigar.

DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS

A previsão permissiva da utilização da descentralização de créditos por todos os Entes da federação consta do Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, nos seguintes termos:

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. (grifos nossos).

Veja-se que os recursos oriundos da descentralização serão empregados por meio da modalidade aplicação direta pelo órgão ou entidade que os recebe.

Partindo-se dos sistemas da União, necessário se reproduzir o significado dos principais termos empregados a fim de tornar operacional o procedimento, em conformidade com o que segue:

Descentralização de Crédito

Transferência de uma unidade orçamentária ou administrativa para outra, do 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.

Destaque de Crédito

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.

Provisão

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.

Repasse

Importância que a unidade orçamentária transfere a outro Ministério ou órgão, estando associado ao destaque orçamentário.

Sub-Repasse

Importância que a unidade orçamentária transfere a outra unidade orçamentária ou administrativa do mesmo Ministério ou Órgão cuja figura está ligada à provisão.

Nota de Movimentação de Crédito

Registro dos eventos vinculados à transferência de créditos, tais como destaque, provisão, anulação de provisão e anulação de destaque³. (grifos nossos).

Na União, os atos acima definidos inerentes às descentralizações ocorrem intra Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, que se constitui no sistema informatizado que registra, controla e contabiliza toda a execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Governo Federal, em tempo real, segundo dispõe a Instrução Normativa STN nº 03, de 23 de maio de 2001.

Com a emissão da nota de movimentação de crédito, que depende da publicação do ato (portaria ou convênio), é que fica disponível ou liberado o recurso orçamentário ao órgão ou entidade para a qual foi descentralizado.

Lógico que o pressuposto para o emprego da descentralização na forma exposta é a incorrência do aumento da despesa fixada. Significa dizer que o órgão ou entidade a quem é descentralizado o crédito não executará mais do que o valor constante do ato de descentralização nem alterará a categoria de programação.

Quer dizer-se, com isso, que se faz necessário desenvolver o devido assentamento jurídico em âmbito local, antes de tudo, e de sistemas informatizados devidamente a isso conformados, para que tais requisitos não se constituam em óbices à implementação no Orçamento Geral do Ente da possibilidade de descentralização de créditos orçamentários, tal como há muito ocorre de modo eficiente com a execução do Orçamento Geral da União.

³ Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>.

Na descentralização, frise-se, não pode ocorrer a modificação da categoria de programação. É dizer, modifica-se somente o órgão ou entidade que **executará determinada ação de governo ou parte dela.**

A vasta experiência com a utilização da descentralização de créditos fez o Governo Federal tomar as precauções necessárias a dar guarida a um orçamento mais flexível, eis que da Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 da União, consta o seguinte:

Art. 12 A modalidade de aplicação, referida no art. 4º desta Lei, destina-se a indicar se os recursos serão aplicados:

1 - mediante transferência financeira a outras esferas de governo, órgãos ou entidades, inclusive decorrente de descentralização orçamentária; ou

(...)

Art. 4º Os orçamentos fiscal e da seguridade social discriminarão a despesa por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível, com suas respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, a modalidade de aplicação, a fonte de recursos, o identificador de uso, e os grupos de despesa conforme a seguir discriminados:

(...)

Art. 21 A alocação dos créditos orçamentários será feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, ficando proibida a consignação de recursos a título de transferência para unidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Parágrafo único. A vedação contida no art. 167, inciso VI⁴, da Constituição, não impede a descentralização de créditos orçamentários para execução de ações de responsabilidade da unidade descentralizadora. (grifos nossos).

Vale notar que a descentralização constante da definição da modalidade de aplicação 90 – Aplicações Diretas equivale à descentralização de créditos com o significado anteriormente trazido a lume.

Esses dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União se acham repletos de cuidados a fim de não macular o orçamento e a sua execução, deles se destacando os seguintes aspectos:

- 1) a autorização para a utilização das descentralizações (Art. 12, inciso 1);
- 2) a expressa vedação de transferências intragovernamentais (art. 21, caput);
- 3) a ligação estabelecida com o inciso VI do art. 167 da Constituição da República, porque é irretocável a categoria de programação prevista na Lei Orçamentária Anual, a não ser por meio de outra lei que guarde compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e observe as normas da Lei Complementar nº 101/00, ocorrendo a sua movimentação somente no que diz respeito ao órgão ou entidade que executará determinada ação de governo ou parte dela (art. 21, parágrafo único).

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;

Vale observar que se desconhece qualquer contestação circunscrita ao procedimento da descentralização de créditos oriunda do Tribunal de Contas da União, a quem compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, em conformidade com o que estabelece o art. 70 da Constituição da República.

Portanto, as descentralizações consistem em transferir disponibilidade orçamentária e financeira de uma unidade executora para outra, sem alteração da estrutura originalmente aprovada. Essas descentralizações preservam a responsabilidade da entidade da unidade orçamentária pelo resultado e transfere a responsabilidade da execução para a entidade executora.

O empenho é feito somente pelo órgão ou entidade que efetivamente executa o orçamento, não cabendo àquele que transfere realizar empenhamento algum, ainda que a descentralização ocorra por meio da firmação de convênio com observância às normas previstas na Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, evitando-se com isso, de plano, as duplicidades anteriormente aludidas.

Para a União as descentralizações se encontram regulamentadas pelo Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993, que estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social e aprova quadro de cotas trimestrais de despesa para o Poder Executivo.

Esse Decreto prevê o seguinte:

Art. 2º A execução orçamentária poderá processar-se mediante a descentralização de créditos entre unidades gestoras de um mesmo órgão/ministério ou entidade integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, designando-se este procedimento de descentralização interna.

Parágrafo único. A descentralização entre unidades gestoras de órgão/ministério ou entidade de estruturas diferentes, designar-se-à **descentralização externa**.

Art. 3º As dotações descentralizadas serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

Art. 4º As empresas públicas federais que não integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social, mas que executarem as atividades de agente financeiro governamental, poderão receber créditos em descentralização, para viabilizar a consecução de objetivos previstos na lei orçamentária.

§ 1º Quando a execução dos programas de trabalho for confiada a entidade ou órgão gestor de créditos integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, será adotado o critério de descentralização, conforme disciplinado neste decreto.

§ 2º Aplicam-se às entidades referidas neste artigo, no tocante à execução dos créditos descentralizados, as disposições da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, as deste decreto e demais normas pertinentes à administração orçamentário-financeira do Governo Federal.

Art. 5º A descentralização de crédito de um órgão/ministério para entidades da administração indireta ou entre estas dependerá de celebração de convênio ou termo similar, disciplinando a consecução do objeto colimado e as relações e obrigações das partes. (grifos nossos).

A razão fundamental para União fazer por meio de convênio se centra no fato de o mesmo propiciar o acompanhamento e o controle por meio do sistema de pagamento engendrado.

Ou seja, nos casos em que ocorre dentro do mesmo órgão supervisor, incluindo as entidades supervisionadas (no caso da União os Ministérios e suas entidades), não há necessidade de convênios, mas apenas instrumentos internos, pois o Ministro, como diferente não poderia ser, é o responsável por todos os programas de governo de seu Ministério. Portanto, nas situações que dizem respeito aos Ministérios são observados os seguintes aspectos:

1) se envolver unidades da administração direta é viabilizada por meio de portaria ministerial;

2) se envolver unidades de administrações diferentes (direta X indireta ou indireta X indireta) é a descentralização realizada por meio de convênio.

Cumpra observar que as descentralizações de créditos estarão disponíveis ao órgão ou entidade que executará a ação de governo ou parte dela somente depois de publicado o ato (portaria ou convênio, conforme o caso) no Diário Oficial da União, o que permitirá, aí sim, a emissão da *Nota de Movimentação de Crédito* já referida, que libera o orçamento para a unidade descentralizada.

Ainda mais específico e operacional, o Decreto nº 4.120, de 07 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 2002, prevê o seguinte:

Art. 5º (...)

§ 1º Nos casos de descentralização de créditos orçamentários, o limite financeiro correspondente será igualmente descentralizado e, tratando-se de despesas à conta de recursos liberados pela Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, caberá ao órgão descentralizador efetuar o correspondente repasse financeiro.

Art. 14 Os recursos financeiros correspondentes aos créditos orçamentários consignados na Lei Orçamentária de 2002, e em seus créditos adicionais, aos Poderes Legislativo e Judiciário, e ao Ministério Público da União, inclusive créditos recebidos mediante descentralização, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em obediência ao disposto no art. 168 da Constituição, observado o disposto nos arts. 67 e 72, § 2º, da Lei nº 10.266, de 2001. (grifos nossos).

Como se vê, essa forma adotada pela União decorre dos seus próprios regulamentos, já mencionados, mas não há impedimento algum para que nos outros Entes da federação seja a descentralização realizada por meio de Portaria do Secretário da Fazenda (estadual ou municipal), por exemplo, bastando que esteja devidamente previsto em lei e regulamentado o procedimento.

Os procedimentos relacionados com a execução orçamentária e financeira das despesas realizadas por meio da descentralização de créditos devem observar, segundo o disposto na Portaria STN nº 339/01, o seguinte:

Art. 1º (...)

I. ORÇAMENTÁRIOS

a. As despesas deverão ser empenhadas e realizadas na unidade responsável pela execução do objeto do gasto, mediante alocação direta da dotação ou por meio de descentralização de créditos entre órgãos e/ou entidades executoras;

b. O empenho da despesa orçamentária será emitido somente pelo órgão ou entidade beneficiária da despesa, responsável pela aplicação dos recursos, ficando eliminado o empenho na modalidade de transferências intragovernamentais.

2. FINANCEIROS

a. As transferências financeiras para atender as despesas da execução orçamentária referida no item 1.b anterior serão processadas por meio dos documentos financeiros usuais, sem a emissão de novo empenho;

b. Os registros contábeis das transferências financeiras concedidas e recebidas serão efetuados em contas contábeis específicas de resultado, que representem as variações passivas e ativas financeiras correspondentes;

c. Os saldos das mencionadas contas deverão, de forma permanente, manter igualdade entre as movimentações concedidas e recebidas nos órgãos e entidades concedentes e recebedores.

Art. 2º Os saldos das transferências financeiras concedidas e recebidas deverão ser destacados nas Demonstrações Contábeis de cada órgão ou entidade, sendo que, em nível consolidado de cada ente, tais saldos se compensarão, tornando nulos seus efeitos nas Demonstrações.

Diante disso, os Entes que ainda não dispõem do procedimento da descentralização podem fazê-lo desde que conformem sua legislação local em primeiro e, em decorrência disso e não ao contrário, os seus sistemas informatizados de execução orçamentária, financeira, contábil e de auditoria, ao que permite a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, haja vista que sobejam fatores favoráveis a sua instituição.

FATORES QUE JUSTIFICAM A IMPLEMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS

Não raras vezes se constata que o órgão ou entidade para quem se encontra alocada determinada dotação orçamentária não tem como executar aquela ação de governo. Ou se vier a executá-la o fará com muito menos eficiência, posto que desprovido de estrutura compatível.

De outra banda, a todo instante se fala em parcerias do Ente com as organizações de direito privado, mas em muitos casos não se investiga se ele próprio não teria condições, por meio de um dos seus órgãos ou entidades, de desenvolver até o fim determinada ação de governo. É dizer, a parceria entre os órgãos ou entidades do próprio Ente é, para muitos, de menor frequência, nas mais das vezes se utilizando como argumento a impossibilidade orçamentária, que leva a se buscar no mercado o que poderia ser encontrado num órgão ou entidade estatal.

Visto de um ângulo, o orçamento não pode tornar-se em algo que bloqueie, retarde ou iniba a tomada de decisão governamental. Nesse caso os setores técnicos devem deixá-lo o mais flexível e operacional possível, sempre respeitando a legislação vigente. Visto de outro, e este se sobrepõe àquele, ao cidadão pouco – ou nada – interessa se a satisfação de suas necessidades será suportada com os recursos alocados ao orçamento da Secretaria A, da Autarquia B ou da Fundação C. A ele interessa, isso sim, ver seus direitos minimamente garantidos, eis que

quando demanda o socorro estatal, nas mais das vezes, é porque pretende resolver um problema impostergável. Não que essa falta de flexibilidade, que pode ser suprida pela descentralização de créditos, seja a causa única dos altos índices de insatisfação do cidadão com o serviço público em geral. Mas não há negar que uma parcela, de relevância maior ou menor, pode insofismavelmente a ela ser atribuída.

Se o orçamento seguiu todos os seus trâmites à aprovação, não significa que somente aquele órgão ou entidade para a qual foram aprovadas dotações orçamentárias é que pode executar as ações de governo a ela vinculadas. A justificar a implementação da descentralização de créditos estão, dentre outras hipóteses, a limitação da capacidade humana para prever com exatidão o que ocorrerá no transcurso de um exercício financeiro em matéria orçamentária e a racionalização administrativa e gerencial que o procedimento propicia.

Releva ponderar que os Poderes Constitucionalmente instituídos têm muito mais a realizar em prol da coletividade do que um ter de encaminhar e o outro submeter à aprovação, ambos pondo em movimento suas estruturas funcionais para dizer, por exemplo, que não será a Secretaria A, mas a Autarquia B, que executará determinada ou parte de uma ação de governo. Não vai com isso resistência alguma a que o Poder Legislativo tome conhecimento do que está a ocorrer no Poder Executivo. Ao contrário. Se porventura aquele não assentir com alguma providência deste, ou vislumbrar ilegalidade, cabe a deflagração do devido procedimento de fiscalização, no exercício de uma de suas tantas competências, com poderes para, inclusive, determinar seja sustada a realização do objeto previsto em determinado ato.

A redução dos custos na execução das ações de governo com a implementação do procedimento é uma de suas conseqüências diretas, mormente por evitar outro muito mais oneroso, qual seja, o do encaminhamento e da aprovação de alteração orçamentária por meio de lei, para casos que dispensam absolutamente a edição de ato desse escalão, sem prejuízo algum à escorreita e transparente execução orçamentária. Tal redução não se restringe à supressão do referido encaminhamento e aprovação, mas resulta também da execução de determinada ação de governo ou parte dela por outro órgão ou entidade da administração pública em melhores condições em termos de estrutura, proximidade ao objeto e outros indicadores que devem previamente ser avaliados.

Ainda mais, ter de submeter ao Legislativo uma alteração orçamentária com esse conteúdo se resume em, mantida a mesma categoria de programação, aprovar o que já se encontra, ou se encontrava, aprovado, pois o orçamento diz respeito ao Ente e o órgão ou entidade executora se constitui no que se poderia designar como a tão-só materialização da pessoa jurídica de direito público interno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretende-se, com este estudo, trazer à tona e propalar a legislação regedora, desvelar procedimentos operacionais, enunciar alguns fatores favoráveis relacionados com a descentralização de créditos e fomentar a discussão do tema.

Como se viu, há muito é utilizado pela União e, provavelmente, pelos Entes que usam o SIAFEM, derivação do SIAFI para Estados e Municípios, ou desenvolveram seus sistemas informatizados inspirados neste.

Até o presente poucos assimilaram a possibilidade de conformar a sua legislação local e em decorrência disso, e não ao contrário, os seus sistemas informatizados de execução orçamentária, financeira, contábil e de auditoria, ao que permite a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01.

Avançar-se-à muito, em matéria de elaboração e de execução orçamentária, com a implementação nos Entes que ainda não dispõem do procedimento da descentralização de créditos como anteriormente demonstrada, o que pode ser feito por meio da inclusão de dispositivo dessa natureza na lei de diretrizes orçamentárias ou em outra lei que institua o procedimento, para lhe conferir caráter permanente em sede de elaboração e de execução orçamentária, nesse caso contendo o dispositivo autorização para o Chefe do Poder Executivo regulamentar aquele.

Aliás, como foi um grande avanço a uniformização para os diversos Entes da federação da forma de registro e de classificação orçamentária da receita e da despesa públicas.

A próxima medida de uniformização dos procedimentos de execução orçamentária, financeira, contábil e de auditoria será, quiçá, como forma de racionalizar ainda mais a Administração Pública, a instituição de um plano de contas padrão para todos os Entes da Federação, até porque o que se alteram de um em relação ao outro são as proporções das coisas públicas administradas, mas a legislação, tirante a de âmbito local que não pode contrariar as normas gerais, é a mesma para todos eles. Esse plano de contas preveria que o registro das eventuais peculiaridades de determinado Ente ficaria garantido nos desdobramentos das contas principais.

Por último, no caso particular do Estado de Santa Catarina (Administração Estadual e Municipal), em que as prestações de contas mensais devem ser feitas ao Tribunal de Contas do Estado em meio magnético no padrão exigido pelo sistema de Auditoria de Contas Públicas (ACP), instituído pela Resolução nº TC – 16, de 21 de dezembro de 1994, deverá este incorporar as naturais, conseqüentes e necessárias alterações para se adequar a essa sistemática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 9. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997. 163 p.

BRASIL. Decreto nº 4.120, de 07 de fevereiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05. mai. 2002.

BRASIL. Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03. mai. 2002.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25. abr. 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05. mai. 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29. abr. 2002.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25. abr. 2002.

BRASIL. Ministério da Fazenda & Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria do Tesouro Nacional & Secretaria do Orçamento Federal. **Portaria Interministerial nº 519, de 27 de novembro de 2001.** Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 03. jun. 2002.

BRASIL. Ministério da Fazenda & Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria do Tesouro Nacional & Secretaria do Orçamento Federal. **Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001.** Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 30. maio 2002.

CONGRESSO BRASILEIRO DE MUNICÍPIOS, 7., 2002, Brasília, DF. **Carta Municipalista de Brasília.** Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>. Acesso em: 25. mai. 2002.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei nº 11.852, de 25 de julho de 2001.** Florianópolis: Imprensa Oficial, n. 16.711, p. 3.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Portaria nº 339, de 29 de agosto de 2001.** Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 03. jun.2002.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Portaria nº 211, de 04 de junho de 2001.** Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 03. jun. 2002.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Instrução Normativa nº 03, de 23 de maio de 2001.** Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 08. jun. 2002.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997.** Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 08. jun. 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Resolução nº TC - 16, de 21 de dezembro de 1994.** Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 20. mai. 2002.